Allgemeine Staatslehre.

Von

Conrad Bornhak.

Berlin.

Carl Heymanns Verlag.

1896.

Vorwort.

Ob die allgemeine Staatslehre auf philosophischer oder auf geschichtlich-rechtsvergleichender Grundlage oder auf beiden entwickelt werden soll, wird sich nie absolut entscheiden lassen. Jeder Standpunkt hat seine Berechtigung, und von jedem kann die Erkenntniß des Wesens des Staates positive Förderung erfahren. Die vorliegenden Erörterungen gehen lediglich von dem geschichtlich-rechtsvergleichenden aus.

Der Titel „Allgemeine Staatslehre" bedarf dabei einer gewissen Rechtfertigung, da er mehr verspricht, als der Inhalt giebt und zur Zeit geben kann. Das erschöpfende Material für eine geschichtlich-rechtsvergleichende Staatslehre bieten nur die Staaten aller Kulturstufen und aller Zeiten. Dieses Panorama in seinem ganzen Umfange hat aber bisher noch keines Sterblichen Auge geschaut. So blieb nur die Möglichkeit, auf einem eng beschränkten Gebiete einen Anfang zu machen. Die vorliegende Schrift will nur einen kleinen Ausschnitt aus dem großen Bilde, den Staat europäischer Kultur der Gegenwart, darbieten.

Die Darstellung beruht auf geschichtlicher Grundlage, soweit die antike und mittelalterliche Staatsbildung erforderlich ist, um den Staat der Gegenwart zu erklären. Sie ist eine rechtsvergleichende, indem sie Wesen und Funktionen des Staates in ihrer Wechselwirkung je nach seinem Grundtypus und damit die Einheitlichkeit und Mannigfaltigkeit europäischen Kulturlebens klarzulegen versucht.

Sachlich beschränkt sich die Schrift auf die Staatslehre im engsten Sinne. Niemand kann mehr als der Verfasser von der Bedeutung der Verwaltung für die Verfassung und den Wechselwirkungen beider überzeugt sein. Aber diese Einwirkungen auf die

Verfassungsbildung finden auch von anderen Gebieten aus statt, und gerade die selbstständige innere Bedeutung der Verwaltung fordert ihre Ausscheidung aus der Staatslehre und ihre besondere Behandlung.

Die hier gewonnenen Ergebnisse können bei der engen Begrenzung des Stoffes immer nur relative Wahrheit sein. Spätere allgemeinere Untersuchungen werden vielleicht jene Ergebnisse mannigfach berichtigen und ergänzen. Für jetzt muß es schon befriedigen, der Wahrheit nahe gekommen zu sein.

Möge das, was hier auf beschränktem Gebiete versucht ist, eine geeignete Grundlage weiterer Entwicklung bilden.

Berlin, Pfingsten 1896.

Conrad Bornhak.

Inhalt.

Seite

Verzeichniß der angeführten Schriften VII

Einleitung.

Bedeutung der Allgemeinen Staatslehre 1

Erster Abschnitt.

Der Staat überhaupt.

§. 1. Der Begriff des Staates 8
§. 2. Die Entstehung des Staates 15
§. 3. Der Staatszweck 19

Zweiter Abschnitt.

Die Faktoren des Staates.

Abtheilung I. Das Subjekt der Staatsherrschaft.
Kapitel I. Der Staat der monarchischen Souveränetät.
§. 1. Die absolute Monarchie 25
§. 2. Die konstitutionelle Monarchie 34
Kapitel II. Der Staat der Volkssouveränetät.
§. 1. Die Republik 42
§. 2. Die parlamentarische Monarchie 52
§. 3. Die demokratische Tyrannis 62

Abtheilung II. Die Objekte der Staatsherrschaft.
Kapitel I. Das Staatsgebiet 69
Kapitel II. Die Staatsangehörigen.
§. 1. Die Staatsangehörigkeit überhaupt 72
§. 2. Besondere Klassen der Staatsangehörigen 84

Abtheilung III. Die Volksvertretung.
§. 1. Das ständische System 94
§. 2. Das Repräsentativsystem 104
§. 3. Die erste Kammer 114
§. 4. Die zweite Kammer 123
§. 5. Die parlamentarische Rechtsstellung 133

Seite

Dritter Abschnitt.

Die Funktionen des Staates.

Abtheilung I. Die Funktionen überhaupt.
§. 1. Wesen der Funktionen 139
§. 2. Das Verhältniß von Regierung und Gesetzgebung . . 144
Abtheilung II. Die einzelnen Funktionen.
Kapitel I. Die Regierung.
§. 1. Wesen der Regierung 148
§. 2. Die Formen der Regierung 154
Kapitel II. Die Gesetzgebung.
§. 1. Die Entwicklung des Gesetzesbegriffs 158
§. 2. Das Wesen des Gesetzes 165
§. 3. Das Zustandekommen des Gesetzes 171
§. 4. Die Verfassungsgesetze 183
§. 5. Die Verbindlichkeit der Gesetze 190
Kapitel III. Die Rechtsprechung.
§. 1. Geschichtliche Entwicklung der Rechtsprechung 197
§. 2. Das Wesen der Rechtsprechung 203

Vierter Abschnitt.

Die zusammengesetzten Staaten.

Abtheilung I. Die Verbindung zwischen zwei Staaten.
§. 1. Koordinationsverhältnisse unter zwei Staaten 207
§. 2. Subordinationsverhältnisse unter zwei Staaten . . . 213
Abtheilung II. Die Staatenkunde.
§. 1. Der Staatenbund 225
§. 2. Der Bundesstaat 236

Register 255

Verzeichniß der angeführten Schriften.

Aristoteles, Politik, herausg. von Susemihl, Leipzig 1872.

Batbie, Traité theorique et pratique de droit public et administratif, 2. éd., Paris 1885, 3 vol.

Blackstone, Commentaries on the Laws of England, 1. ed., London 1767.

Bodin, Les six livres de la République, 1576, lat. Ausg. 1586.

Bonald, Législation primitive, 1802.

Bornhak, Preuß. Staatsrecht, 3 Bände und Erg.-Bd., Freiburg i. B. 1888/92.

— Die Entwicklung der konstitutionellen Theorie in der Ztschr. f. d. gesammte Staatswissenschaft Bd. 51 (1895), S. 597 ff.

Bracton, De legibus et consuetudinibus Angliae libri quinque, London 1640.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886.

Brinton Coxe, An Essay on Judicial Power and Unconstitutional Legislation, Philadelphia 1893.

Burgess, Political Science and Comparative Constitutional Law, Boston, 1892, 2 vol.

Calhoun, Works ed. Crallé, New York 1856, 6 vol.

Cartesius, Meditationes de prima philosophica, Amstelaed. 1641.

Constant, Cours de politique constitutionelle, Paris 1817—20, 4 vol.

Creasy, The Imperial and Colonial Constitutions of the Britannic Empire, London 1872.

Dahlmann, Politik (3. Aufl.), Leipzig 1847.

Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte (5. Aufl.), 4 Bände, Göttingen 1843/44.

Fichte, Werke, Berlin 1845/46, Bd. 3 und 4: Zur Rechts- und Sittenlehre.

Filmer, Patriarcha or the Natural Power of Kings, geschrieben vor 1653, veröffentlicht 1680.

v. Gentz, Ausgewählte Schriften, herausgeg. von Weick, 5 Bände, Stuttgart 1836/38.

v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Leipzig 1880.

Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 3 Bände, Berlin 1868—1881.

— Die Grundbegriffe des Staatsrechtes und die neuesten Staatsrechtstheorien in der Ztschr. für die gesammte Staatswissenschaft Bd. 30 (1874), S. 175.

Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland (2. Aufl.), Berlin 1879.

— Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, Berlin 1886.

Grotius, De jure belli ac pacis libri tres, Amstelaedami 1651.

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte, 2 Bände, Leipzig 1873—1888.

— Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, Leipzig 1892.

Haller, Restauration der Staatswissenschaften, 6 Bände, Winterthur 1816 bis 1826.

Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft, Berlin 1820.
Hobbes, De cive, Amstelaed. 1647.
— Leviathan, seu de materia, forma et potestate civitatis ecclesiasticae et civilis, Amstelaedam 1668.
v. Humboldt, W., Abhandlungen über Geschichte und Politik, Berlin 1870.
Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882.
— System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg i. B. 1892.
Ihering, Der Zweck im Recht, Bd. 1, Leipzig 1878.
Kant, Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Königsberg 1797.
Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871.
— Staatsrecht des Deutschen Reiches (3. Aufl.), 2 Bände, Freiburg i. B. 1895.
Locke, Two Treatises of Government, London 1689.
de Lolme, De la constitution d'Angleterre, Paris 1771.
Maine, Sir Henry, Ancient Law (4. A.), 1870.
Maistre, de, Du pape, 1817.
Malte-Brun, Traité de la légitimité, 1825.
v. Marquardsen, Handbuch des öffentlichen Rechtes, 4 Bände, Freiburg 1883 ff.
Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (3. Aufl.), Leipzig 1891.
Mill, Stuart, Considerations on Representative Government London 1861.
Oberholtzer, Law Making by Popular Vote in den Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. II, Philadelphia 1892, S. 324 ff.
Platon, Werke, übers. von H. Müller, Leipzig 1859.
Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889.
Rousseau, Contrat social, 1782.
Schelling, Werke, 14 Bände, Stuttgart 1856—1861.
Seydel, M., Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873.
— Bayr. Staatsrecht, 7 Bände, Freiburg i. B. 1887—1894.
— Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffs in Hirth's Annalen 1876, S. 641 ff.
Snow, Freeman, Cabinet Government in the United Staates in den Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. III, Philadelphia 1893, S. 1 ff.
Stahl, Die Philosophie des Rechts (5. Aufl.), 2 Bände, Tübingen und Leipzig 1878.
Stein, L. v., Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich, 3 Bände, Leipzig 1850.
— Verwaltungslehre, 7 Theile, Stuttgart 1865—1869, 2. Aufl. 1. Theil 1869, 3. Theil 1882.
Temple, Sir William, Essay upon the Origin and Nature of Government, geschrieben 1672, in den Works Vol. I, London 1774.
Tocqueville, De la democratie en Amérique, 2 vol., Paris 1835.
Waitz, Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862.
Windscheid, Pandekten, 4. Aufl, Düsseldorf 1875 ff.

Einleitung.

Bedeutung der allgemeinen Staatslehre.

Die mittelalterliche Auffassung vom Staate beruht durchaus auf der kirchlichen Lehre. Wie das irdische Leben überhaupt nur als Vorbereitung zum künftigen aufgefaßt wurde, so mußten auch die dem irdischen Lebenszwecke dienenden Institutionen von Staat und Kirche auf göttliche Einsetzung zurückgeführt werden. Mit dieser Ansicht kreuzte sich in eigenthümlicher Weise die kirchliche Auffassung von der sündhaften Natur des Staates als der dem Leibe dienenden Einrichtung im Gegensatze zur Kirche als der Gemeinschaft für das Heil der Seelen. Wie daher der Leib der Seele, so sollte der Staat der Kirche unterthan sein und ihr dienen, um damit seine höhere Bestimmung zu erfüllen. So gelangt die Kirche schließlich dazu, dem Staate nicht mehr ein eigenes, von Gott selbst verliehenes, sondern nur ein mittelbar durch die Kirche von ihm abgeleitetes Recht zuzusprechen.

Den Widerspruch zwischen der unmittelbar oder mittelbar göttlichen Einsetzung des Staates und seiner sündhaften Natur, aus welcher die Forderung seiner Unterwerfung unter die Kirche hergeleitet wurde, zu lösen, ist jedoch dem Mittelalter nicht gelungen. Denn daß die göttliche Stiftung als solche den Charakter der Sündhaftigkeit in sich tragen sollte, widerspricht ihrem Ursprunge. Sah man die Sündhaftigkeit nur in den an der Institution betheiligten Menschen, so zeigte die mit der allgemeinen Herrschaft der Kirche eintretende Verweltlichung derselben, daß auch sie in dieser Beziehung vor dem Staate nichts voraus habe, und daß jede Institution von Menschen zu irdischen Zwecken gemißbraucht werden könne. Die Staatslehre des Mittelalters vermochte daher zu keinem inneren Abschlusse zu gelangen.

Nachdem in Folge der Verweltlichung der Kirche ein großer Theil der abendländischen Christenheit sich von ihr getrennt hatte, konnte die kirchliche Lehre aber überhaupt nicht mehr den Ausgangspunkt für die Auffassung vom Staate bilden. Die kirchliche Umwälzung hatte Alles in Zweifel gestellt, was man bisher als feststehend angenommen hatte. Man bedurfte aber eines sicheren Ausgangspunktes. Da man diesen außerhalb der Welt nicht mehr finden konnte, mußte man ihn in der Welt suchen.

Mit dem „Cogito ergo sum“ des Cartesius glaubte man diese voraussetzungslose Wissenschaft gefunden zu haben. Wenn aus der Thatsache des Denkens die Existenz des eigenen Ich gefolgert wurde, konnte der Mensch als solcher die Grundlage für die philosophische Spekulation werden. Indem man dies auf den Staat anwandte, galt es, Recht und Staat aus der Natur des Menschen zu erklären. So entstand die Rechtsphilosophie des Naturrechtes.

Die Thatsache, welche hier zuerst als zweifellos in die Augen fiel, war nun die, daß von Natur alle Menschen einander gleich seien und deshalb auch von einander vollständig unabhängig sein müßten. Dieser Folgerung widersprach aber der bestehende Zustand mit seinen mannigfaltigen Abhängigkeiten, widersprach insbesondere die Existenz des Staates. Es ergab sich nunmehr das Problem, Entstehung und Bestand des Staates zu rechtfertigen, die Frage zu lösen, wie die Menschen aus dem Zustande natürlicher Gleichheit und Freiheit, den man als den ursprünglichen voraussetzte, in den staatlichen übergegangen seien.

Die einfachste Lösung war die Annahme, daß ein Stärkerer die Schwächeren unterworfen und damit eine staatliche Gewalt begründet habe. Doch der Rechtszustand war hierdurch nicht erklärt. Denn die bloße Gewalt hörte auf, verpflichtend zu sein, sobald die Unterworfenen im Stande waren, sie abzuschütteln, oder ein noch Mächtigerer sich in ihren Besitz setzte. Die Theorie der Uebermacht konnte nur einen fortgesetzten Kriegszustand, aber nie das Recht begründen.

Sollte der Uebergang aus dem Zustande vollkommener Gleichheit und Freiheit in den der Ueber- und Unterordnung einer Staatsgemeinschaft sich auf rechtmäßigem Wege vollzogen haben und neues Recht schaffen, so konnte er nur auf der freien Zustimmung der Betheiligten beruhen. Dies ist die Theorie des Vertragsstaates.

Die ursprünglich in dem Naturzustande völliger Gleichheit und Freiheit lebenden Menschen haben sich durch Vertrag zu einer staatlichen Gemeinschaft verbunden und einer obrigkeitlichen Gewalt unterworfen, um dadurch gewisse gemeinsame Zwecke besser zu erreichen. Daß jener menschliche Naturzustand der Gleichheit und Freiheit historisch nirgends nachweisbar war, sich vielmehr bei den Menschen allerniedrigster Kulturstufe schon die Ansätze zu einer staatlichen Organisation fanden, und daß kein Staat, dessen Entstehung überhaupt bekannt war, diese einem Vertrage der Volksgenossen verdankte, störte die Naturrechtslehre in keiner Weise. Man glaubte nur folgerichtig die Existenz von Staat und Recht mit der Natur des Menschen, die als gegeben feststand, in Einklang gebracht zu haben.

Die Naturrechtslehre beschränkt sich aber selbstverständlich nicht darauf, die Existenz des Staates überhaupt zu erklären, sie geht weiter ein auf seine Organisation und seine Thätigkeit. Die gesammte Staatsverfassung wird im Einzelnen entwickelt aus der Natur des Menschen. Zwei Thatsachen sind dabei besonders bemerkenswerth.

Während die Natur des Menschen, die überall gleich sein soll, die Grundlage des ganzen philosophischen Systems bildet, ziehen die einzelnen Naturrechtslehrer aus derselben die allerverschiedensten Folgerungen. Von der Anschauung Hobbes', daß der Mensch sich durch den staatsbegründenden Vertrag für Kind und Kindeskind seiner Freiheit entäußern und einem absoluten Herrscher unterwerfen könne, bis zu der Rousseau's, daß die Freiheit ein unveräußerliches Gut sei und der Vertrag das Problem zu lösen habe, wie Jeder, indem er dem Staate gehorche, nur sich selbst gehorche, sind alle Schattirungen vertreten. Diese verschiedenen Theorien erheben aber den Anspruch, allein abgeleitet zu sein aus der allgemein gleichen Natur des Menschen und deshalb unbedingte und allgemeine Giltigkeit zu haben.

Nun befand sich aber der positive Rechtszustand mit den Anforderungen des Naturrechtes vielfach im Widerspruche. Welches Recht das besser berechtigte war, konnte vom Standpunkt des Naturrechtes nicht zweifelhaft erscheinen. War doch das Naturrecht vermöge der menschlichen Vernunftthätigkeit lediglich aus der Natur des Menschen entwickelt und daher allein vernünftig. Soweit das positive Recht mit ihm nicht übereinstimmte, konnte es daher nur unvernünftig sein und mußte den Anforderungen des Naturrechtes entsprechend abgeändert werden.

Man stand nun aber der Thatsache gegenüber, daß die Auffassungen von dem, was Naturrecht sei, in den verschiedenen philosophischen Systemen weit aus einander gingen, ja, daß sich in politisch bewegten Zeiten innerhalb eines Staates die Anhänger der verschiedensten Richtungen mit philosophischen Waffen bekämpften, und jede ihre Auffassung als die allein vernunftgemäße ausgab. War in der That das Naturrecht allein aus der überall gleichen Natur des Menschen vermöge der menschlichen Vernunft entwickelt, so konnte es nur eine einzige Wahrheit, nur ein einziges rechtsphilosophisches System vom Staate geben. Die Mannigfaltigkeit der naturrechtlichen Lehren wie ihre Unvereinbarkeit mit dem Bestehenden, das doch auch von vernünftigen Menschen geschaffen war, mußte an der Berechtigung des Naturrechts überhaupt irre machen.

Thatsächlich war der Ausgangspunkt des Naturrechtes ein unhaltbarer.

Der als Grundlage angenommene natürliche Normalmensch, der in völliger Gleichheit mit allen anderen Menschen durch Vertrag mit Seinesgleichen Staat und Recht begründet haben sollte, hatte nie existirt und konnte nicht existiren. Jenes blutlose schemenhafte Wesen des Menschen an sich war niemals Wirklichkeit gewesen. Immer und überall gab es nur konkrete Persönlichkeiten mit bestimmten Neigungen und Bedürfnissen, die der Entwickelung fähig waren und entwickelt wurden je nach ihrer geistigen und körperlichen Anlage, je nach der zeitlichen und örtlichen Umgebung, je nach den sonstigen verschiedenen Faktoren, die auf das menschliche Leben einwirken.

Niemals konnte es ferner eine rein abstrakte menschliche Vernunftthätigkeit geben, da auch der menschliche Geist von seiner Umgebung beeinflußt ist und sich nicht frei machen kann von den Schranken des Ortes und der Zeit. Deshalb besaßen auch die Lehrer des Naturrechts nicht eine solche reine Vernunft, die ihnen die Befähigung des Urtheils unabhängig von Ort und Zeit verliehen hätte.

Die beiden Voraussetzungen, auf denen jedes naturrechtliche System aufgebaut war, der von Natur jedem anderen Menschen gleiche Mensch und die abstrakte menschliche Vernunft, bestanden also nur in der Einbildung. Damit fiel aber die ganze Naturrechtslehre in sich zusammen.

Was war aber das Naturrecht selbst, wenn es nicht das war, was es zu sein beanspruchte? Jedes Naturrechtssystem enthält die Ansichten seines Urhebers über Staat und Recht, nicht wie diese wirklich sind, sondern wie sie sein sollten. Jeder Naturrechtslehrer wohnt aber in einem bestimmten Staate, den allein er im Wesentlichen ausreichend kennt. Er gehört in politisch bewegten Zeiten, wie denen der englischen Revolution, einer bestimmten politischen und kirchlichen Parteirichtung an, fühlt sich beim Herannahen sozialer Umwälzungen als Glied einer bestimmten Gesellschaftsklasse seines Landes, er ist Anhänger oder Gegner der bestehenden staatlichen Ordnung. Alle diese Umstände finden in den einzelnen Systemen ihren Ausdruck und erklären ihre Verschiedenheit. Gleichwohl erhebt jedes die Prätension, reines Vernunftrecht zu sein und deshalb Anspruch auf allgemeine Geltung zu haben.

Soviel ist jedenfalls aus der Geschichte des Naturrechtes zu entnehmen, daß ein allgemein giltiges menschliches Vernunftrecht unmöglich ist und nicht bestehen kann. Nachdem das Naturrecht in der französischen Revolution äußerlich Schiffbruch gelitten, ist es in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts durch die in Deutschland begründete historische Auffassung von Recht und Staat auch innerlich überwunden worden.

War es eine innerliche Unmöglichkeit, aus der Natur des Menschen vermöge des Mittels der Vernunft Recht und Staat zu konstruiren, so muß dies in gleicher Weise von den rationalistischen philosophischen Systemen gelten, die von dem Menschen selbst absehend, aus der Vernunft heraus durch die Entwicklung der vernünftigen Begriffe eine philosophische Konstruktion der Staats- und Rechtsordnung versuchen. Auch die umfassenden philosophischen Systeme Schelling's und Hegel's sind daher an der Macht der konkreten Thatsachen gescheitert.

Aber gerade in Deutschland sollte das Naturrecht noch eine kleine Nachblüthe erleben in dem sogenannten allgemeinen konstitutionellen Staatsrechte.

Die deutschen Staaten befanden sich in einer Periode der Umbildung von der ständisch-absoluten zur konstitutionellen Monarchie, und man war bestrebt, in bewußter Weise ihr Verfassungsrecht nach fremden Mustern umzugestalten. Aus dem Staatsrechte der westeuropäischen Staaten, namentlich Englands und Frankreichs, später

auch Belgiens entwickelte man einige allgemeine Grundsätze, die man als allgemeines konstitutionelles Staatsrecht bezeichnete.

Der Ausgangspunkt war hier allerdings ein wesentlich anderer als beim Naturrechte. Nicht der Mensch an sich und die abstrakte menschliche Vernunft bildeten den Ausgangspunkt, sondern das positive Recht bestimmter Staaten. Das allgemeine konstitutionelle Staatsrecht ruht also bereits auf der Grundlage der Rechtsvergleichung. Es ist aber noch ebenso unhistorisch, als das Naturrecht, da es den Anspruch erhebt, ohne Rücksicht auf die verschiedene Entwickelung der einzelnen Staaten in allen, die überhaupt die konstitutionelle Verfassungsform annehmen, gleichmäßig zur Anwendung zu kommen. Positiver Rechtsstoff und politische Forderungen für die Gestaltung des eigenen Staatswesens liegen noch in buntem Gemenge.

Diesen Charakter hatte die Literatur des allgemeinen Staatsrechtes bis in die neueste Zeit.

Mit der eigenthümlichen Entwickelung, die jede große Kulturnation, insbesondere auch Deutschland in der Ausgestaltung des öffentlichen Rechtes während der letzten Menschenalter erfahren hat, ist aber auch der Anspruch des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechtes hinfällig geworden, und man hat zu der Ueberzeugung gelangen müssen, daß es selbst für den beschränkten Kreis der europäischen Kulturwelt eine allgemein giltige Form konstitutionellen Verfassungsrechtes nicht giebt.

Eine über Zeit und Ort erhabene, lediglich aus der menschlichen Vernunft und durch das Mittel derselben geschöpfte Theorie vom Staate ist hiernach ein Ding der Unmöglichkeit, weil eine solche Theorie über die dem menschlichen Geiste gezogenen Schranken hinausgeht. Der Staat ist seinem Wesen nach nicht vernunftgemäß zu konstruiren, sondern empirisch zu erfassen. Eine über den konkreten einzelnen Staat hinausgehende Lehre vom Staate überhaupt läßt sich dagegen auf historisch-rechtsvergleichender Grundlage gewinnen.

Man kann die Staatswesen einer bestimmten Zeit und einer bestimmten räumlichen Kulturgemeischaft mit einander vergleichen und aus ihrem positiven Rechte die gemeinsamen Züge und die wesentlichen Abweichungen entwickeln. Je nachdem man dabei den Kreis der zur Vergleichung benutzten Staaten zeitlich und örtlich enger oder weiter zieht, wird man dem Begriffe des Staates überhaupt

ferner bleiben oder näher kommen. Sollte es dereinst einmal möglich sein, die Staaten des ganzen Weltalls und aller Zeitalter in dieser Weise mit einander zu vergleichen und durch diese Vergleichung das allen Staaten Gemeinsame und Charakteristische festzustellen, so würde dieses auf induktivem Wege gefundene Bild des Staates von dem wahren philosophischen Begriffe des Staates an sich, falls die Philosophie überhaupt einen solchen vernunftgemäß zu finden vermöchte, nur noch unendlich wenig verschieden sein können. Andererseits werden die gemeinsamen Züge immer wenigere sein, je weiter man zeitlich oder örtlich den Kreis der zur Vergleichung benutzten Staaten zieht, und bei der allerweitesten Ausdehnung würde das dadurch hergestellte Bild vom Staate einen im Wesentlichen nur schemenhaften Charakter haben können. Wie weit man die für die Theorie vom Staate überhaupt zu Grunde zu legende Staatengruppe ausdehnt, ist daher eine reine Opportunitätsfrage. Für die folgenden Erörterungen werden die Staaten der europäischen Kulturwelt der Gegenwart benutzt werden.

Die Lehre vom Staate hat es aber nicht nur zu thun mit dem Staate, wie er ist, sie hat nicht bloß einen empirischen Charakter, sondern theilt den allem menschlichen Forschen gemeinsamen Zug nach einer absoluten Wahrheit und einem absolutem Maßstabe. Beides kann die menschliche Vernunft nicht darbieten, da hiermit nur schrankenlosem Subjektivismus Thür und Thor geöffnet wäre. In der ganzen Entwicklung des konkreten Staates, der die Grundlage jeder Untersuchung über den Staat überhaupt bilden muß, in seinem Entstehen, Wachsen und Vergehen zeigt sich ein von Machtfaktoren und Zufällen unabhängiges göttliches Walten. Wie die religiös-sittlichen Kräfte des Staates seinen Werth und sein Schicksal wesentlich bestimmen, so kann für die Staaten der christlichen Staatengemeinschaft den absoluten Maßstab und Werthmesser weder eine absolute menschliche Vernunft noch eine voraussetzungslose Wissenschaft, die es beide nicht giebt, sondern nur das Christenthum sein.[1])

[1]) Dies dürfte die zutreffende Beantwortung der neuerdings durch einen Vortrag von Sohm wieder angeregten Frage nach der Berechtigung des christlichen Staates sein. Das Christenthum enthält nirgends unmittelbar anwendbare Rechtsvorschriften, hat aber von jeher seinen Einfluß wie auf das Handeln des einzelnen Menschen, so auf die Thätigkeit der Staaten ausgeübt.

Die vollständige Erfassung des Staates ist daher nur möglich von einem doppelten, einem relativen und einem absoluten Standpunkte. Erblickt man von jenem durch Rechtsvergleichung konkreter Staatswesen den Staat wie er ist, so von diesem den Staat, wie er sein soll. Die Vergleichung beider Bilder ergiebt den Werth des Staates, nach dem sein Schicksal bestimmt wird durch die Geschichte, die sein Gericht ist.

Die Ergebnisse, welche sich hierbei herausstellen, haben allerdings das positive Recht zur Grundlage und zum Ausgangspunkte, sind aber selbst nicht positives Recht, da ihnen der Anspruch auf Verwirklichung und Anwendung fehlt. Nur dasjenige ist aber Recht, was unmittelbar menschliche Lebensverhältnisse zu regeln berufen ist. Unter diesen Umständen existirt ein allgemeines Staatsrecht, wie es die Naturrechtsphilosophie und die ältere konstitutionelle Doktrin auffaßte, überhaupt nicht. Die Gesammtheit der Erörterungen über den Staat im Allgemeinen wird man daher zutreffender als allgemeine Staatslehre bezeichnen können.

Erster Abschnitt.

Der Staat überhaupt.

§. 1. Der Begriff des Staates.

So verschieden auch im Einzelnen die Auffassungen vom Wesen des Staates sein mögen, so laufen sie doch im Allgemeinen darauf hinaus, daß zum Begriffe des Staates drei Faktoren nothwendig sind, ein bestimmtes Land, ein dazu gehöriges Volk und die Zusammenfassung beider unter einer höchsten Obrigkeit. Ob man dabei das Subjekt oder das Objekt des obrigkeitlichen Rechtes als Staat bezeichnet, ist wesentlich nur Wortstreit, an dem Charakter der staatlichen Institutionen wird dadurch nichts geändert. Dem allgemeinen, seit Menschenaltern eingebürgerten Sprachgebrauche wird es aber entsprechen, den Staat nicht als Objekt einer über ihm stehenden Herrschaft,[1])

[1]) So M. Seydel, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873, S. 4; Bayr. Staatsrecht Bd. 1 S. 352 ff.

sondern selbst als Subjekt dieser Herrschaft zu bezeichnen. Der Staat ist daher die von jeder höheren irdischen Macht unabhängige Herrschaft über Land und Leute.

Der Staat ist Herrschaft. Das bedeutet nichts anderes, als daß der Staat herrscht, Subjekt der Herrschaft ist. In welcher Weise die Herrschaft organisirt sein muß oder kann, ist zunächst nicht weiter zu untersuchen. Hier genügt die Feststellung, daß der Staat Subjekt der Herrschaft und damit Ausgangspunkt alles öffentlichen, auf Herrschaft gegründeten Rechtes ist.

Diese Herrschaft muß aber eine besondere Eigenschaft haben, sie muß nämlich von jeder höheren irdischen Gewalt unabhängig und eine solche aus eigenem Rechte sein. Seit Bodin bezeichnet man diese negative Eigenschaft der Unabhängigkeit als Souveränetät.[2]) Ob sonst mit der Souveränetät noch ein weiter gehender Begriff zu verbinden ist, kann hier dahingestellt bleiben und wird bei Behandlung der Staatenverbindungen zu erörtern sein.

Dieses eigene Recht des Staates kann man als von Gott abgeleitetes und daher göttliches insofern bezeichnen, als zunächst negativ keine andere höhere Gewalt über dem Staate existirt, insbesondere auch der Kirche eine solche Obergewalt nach dem geltenden Rechte der Staaten und den derzeitigen Ansprüchen der Kirche selbst nicht zusteht, und als positiv der Staat die Aufgabe hat, an seinem Theile mitzuwirken zur Ausbildung des Menschen für eine künftige Welt. Weitere Folgerungen im Sinne einer theologisirenden Jurisprudenz lassen sich aus dem göttlichen Rechte des Staates nicht herleiten.

Für den Begriff des eigenen Rechtes der Herrschaft ist die Art ihres Erwerbes gleichgiltig. Es ist nicht nothwendig, daß die

---

[2]) Souveraineté lat. Majestas wird definirt als „puissance absolue et perpétuelle d'une République", lat. „summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas". Vergl. Bodin, Les six livres de la République, 1576, lat. Ausg. 1586; Dr. E. Hancke, Bodin, Eine Untersuchung über den Begriff der Souveränetät, in Gierke's Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, Bd. 47. Der Versuch von Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889, den Begriff der Souveränetät als mit dem modernen Staate unvereinbar überhaupt zu eliminiren, beruht auf der irrthümlichen Identifizirung der Souveränetät mit absoluter Staatsgewalt, die jedes öffentliche Recht ausschließe. Diese Bedeutung wird aber dem Souveränetätsbegriffe sonst nirgends beigelegt.

Herrschaft immer und von Anfang an demselben Staat gehört hat. Auch ein derivativer Erwerb auf Grund völkerrechtlicher Titel schließt die Unabhängigkeit nicht aus. Nur die fortdauernde Ableitung jedes Herrschaftsaktes aus dem Willen einer übergeordneten Gewalt ist unvereinbar mit der Unabhängigkeit der Herrschaft.

In der von jeder höheren irdischen Gewalt unabhängigen Herrschaft liegt der Unterschied des Staates von jeder anderen Rechtsgemeinschaft.

Die Verbindungen des Privatrechtes sind entweder durch die freie Willensentschließung rechtlich gleicher Individuen, die sich durch die Willensübereinstimmung gegenseitig binden, oder durch Ehe und Blutsverwandtschaft begründet, beide aber in Unterordnung unter die höhere staatliche Gewalt.

Der Kommunalverband, der seinem Wesen nach die größte Aehnlichkeit mit dem Staate hat und gleich ihm eine territoriale und persönliche Herrschaft ausübt, entbehrt der Unabhängigkeit.

Die Kirche ist zwar begrifflich dem Staate nicht untergeordnet. Sie nimmt innerhalb ihrer Sphäre eine gleiche Unabhängigkeit, mindestens ein gleiches göttliches Recht in Anspruch wie der Staat für die seine und, wo beide Sphären sich kreuzen, hört mangels eines für Staat und Kirche gemeinsamen Rechtsbodens jede rechtliche Auseinandersetzung auf und beginnt das politische Gebiet des Modus vivendi und der Kompromisse. Auch die Kirche beansprucht im Namen ihres Stifters eine Herrschaft über die Gläubigen. Aber diese Herrschaft ist nicht von dieser Welt, sie erstreckt sich nicht über ein Territorium, nicht über die physischen Personen, sondern nur über die geistige Seite des Menschen. Wo immer die Kirche bei Bekämpfung der Ungläubigen und der Irrgläubigen über diese rein geistige Seite hinausging, war es der weltliche Arm, den sie dazu in Anspruch nehmen mußte, weil nur der Staat ein die ganze Persönlichkeit ergreifendes Herrschaftsrecht besitzt.

Die Objekte der Staatsherrschaft bilden Land und Leute.

Kein Staat ist denkbar ohne bestimmt abgegrenztes Territorium. Deshalb bildet ein Nomadenvolk, das überhaupt keinen festen Wohnsitz hat, und ein Burentrek, der sein bisheriges Land verließ, um sich eine neue Heimath zu suchen, vielleicht einen werdenden Staat, eine staatsähnliche Gemeinschaft, aber noch keinen Staat. Das Land ist nicht bloß der räumliche Wirkungskreis der Staats-

gewalt, sondern selbst Objekt eines dinglichen Herrschaftsrechtes, das seine Ausschließlichkeit gegenüber anderen stattlichen Rechtssubjekten zur Geltung bringt und sich über alle im Lande befindlichen Menschen erstreckt, auch wenn sie nicht Staatsangehörige sind.

Die Leute, d. h. die Staatsangehörigen, sind das persönliche Objekt der Staatsherrschaft. Sie stehen an sich mit dem Lande in keiner nothwendigen rechtlichen Verbindung. Thatsächlich wird sich die weit überwiegende Mehrheit der Staatsangehörigen im Inlande aufhalten, und der Staat kann jederzeit dieses normale Verhältniß durchführen, indem er alle Inländer bei Strafe des Verlustes ihrer Staatsangehörigkeit in das Inland zurückruft und alle Ausländer ausweist. Aber ein innerer Zusammenhang zwischen den Staatsangehörigen und dem Staatsgebiete besteht nicht. Die Staatsherrschaft über die Unterthanen des Staates ergreift als eine persönliche auch diejenigen unter ihnen, die sich außerhalb des Staatsgebietes aufhalten, soweit in dieser Hinsicht nicht durch die konkurrirende Staatsgewalt fremder Staaten über die in ihrem Gebiete sich aufhaltenden Personen Schranken gezogen werden.

Die Staatsherrschaft ist rechtlich unbeschränkt und unbeschränkbar. Wenn man diese Eigenschaft der Staatsherrschaft auch gegenwärtig nicht mehr aus dem Begriffe der Souveränetät herleitet, so liegt sie doch in dem Wesen des Staates selbst begründet. Denn jede Beschränkung setzt eine Macht voraus, die den Staat beschränken kann und deshalb für ihn die höhere ist. Eine solche höhere Gewalt ist aber mit der begrifflich nothwendigen Unabhängigkeit der Staatsgewalt unvereinbar. Rechtlich kann also der Staat, wenn er die selbst gegebenen verfassungsmäßigen Formen für die Abgabe seiner Willensentschließungen beobachtet, thun, was er immer will. Sein Herrschaftsrecht ist ein allumfassender Inbegriff aller nur denkbaren Rechte, der sich niemals ohne Rest auftheilen läßt in einzelne Befugnisse der Gebietshoheit und einzelne Pflichten der Unterthanen. Der Staat ist also mit innerer Nothwendigkeit absolut, welches auch seine verfassungsmäßige Gestalt sein mag.

Diesem rechtlichen Absolutismus brauchen jedoch die Thatsachen nicht zu entsprechen. Die Schwäche der Staatsgewalt kann den Staat hindern, das zu thun, was ihm rechtlich erlaubt ist. Aber auch für den Staat, der keine Grenzen seiner Macht hätte, existiren wenigstens die Schranken der sittlichen Ordnung, die er ungestraft

nicht überschreiten darf. Wenn der Staat auch rechtlich befugt ist, Gesetze zu geben, deren Beobachtung einem Theile seiner Unterthanen durch Religion und Gewissen verboten ist, so zeigt sich eben hier die Unvollkommenheit alles Rechtes, das nie allein und ausschließlich die menschlichen Lebensverhältnisse erfüllt.

Die Rechtsschranken des Völkerrechtes, soweit man in diesem überhaupt eine über den Staaten stehende und sie bindende Rechtsordnung sieht, beschränken jedenfalls nicht die Staatsherrschaft über Land und Leute, da das Völkerrecht nur die Verhältnisse der Staaten untereinander, nicht aber die des Staates zu den Objekten seiner Herrschaft zu regeln bestimmt ist.

Ferner könnte man eine rechtliche Schranke der Staatsherrschaft für den Bundesstaat als vorhanden annehmen, da hier sowohl Gesammtstaat wie Einzelstaat über dasselbe Territorium und dieselben Personen herrschen. Thatsächlich entsprechen aber beide keineswegs dem Begriffe des Staates an sich. Jeder von beiden ist ein unvollkommener staatlicher Organismus, und erst in ihrer Vereinigung machen sie das aus, was man sonst unter dem Staate versteht. Inwiefern eine solche Theilung der Staatsgewalt möglich ist, und doch beide noch als Staaten bezeichnet werden können, wird später bei Erörterung der zusammengesetzten Staaten besonders zu untersuchen sein.

Man hat den Staat schließlich als Persönlichkeit und als Organismus bezeichnet und ihm andererseits diese Eigenschaften bestritten.

Die Persönlichkeit bedeutet, daß ein Wesen rechtsfähig, d. h. Träger eigener Rechte und Pflichten ist oder wenigstens sein kann. Wie das Recht überhaupt, hat es auch das Staatsrecht zu thun mit Rechtsverhältnissen, wechselseitigen Beziehungen selbstständiger Rechtspersönlichkeiten. Ohne verschiedene Rechtspersönlichkeiten, die mit einander in Beziehungen treten, wäre daher ein Staatsrecht überhaupt nicht möglich. Auch die, welche die Persönlichkeit des Staates leugnen, nehmen verschiedene, für das Staatsrecht in Betracht kommende Rechtssubjekte an, den Herrscher, für den der Staat das Objekt der Herrschaft bildet, und die Unterthanen. Faßt man dagegen den Staat nicht als Objekt, sondern als Subjekt der Staatsherrschaft auf, so liegt eben darin, daß man ihn für den Träger der Herrschaft erklärt, bereits ausgesprochen, daß er Rechtssubjekt, daß er Persönlichkeit ist.

Die Persönlichkeit des Staates bleibt dieselbe, auch wenn seine Verfassung eine vollständige Umwälzung erfährt. Wie in der Monarchie durch das Institut der Thronfolge sich juristisch dieselbe Herrscherpersönlichkeit in verschiedenen physischen Personen fortsetzt, so kann auch die Persönlichkeit des Staates von dem Herrscher auf das Volk übergehen und umgekehrt, ohne dadurch aufzuhören, die Persönlichkeit desselben Staates zu sein.

Gleichwohl existirt keine besondere vom Inhaber der Herrschaft verschiedene Persönlichkeit des Staates, sondern derjenige, der die staatliche Gewalt aus eigenem Rechte inne hat, ist eben selbst der Staat. Wenn man dagegen für die staatliche Persönlichkeit das Gemeinwesen selbst erklärt, so steht dem entgegen, daß das Gemeinwesen eben die Beziehung des Herrschers zu den Beherrschten, also ein Rechtsverhältniß ist. Der Versuch, die Verbindung von Volk und Inhaber der Herrschaft als Staat und den Inhaber der Herrschaft als höchstes Organ des Staates zu bezeichnen, scheitert an der Thatsache, daß ein Rechtsverhältniß nicht Rechtssubjekt sein kann. Die Konstruktion einer Gesammtpersönlichkeit derart, daß das Ganze und seine Theile im Verhältniß zu einander als Personen Rechte und Pflichten haben,[3]) geht nicht nur über die Grenzen des privatrechtlichen, sondern des logischen Denkens überhaupt hinaus und fällt in das Gebiet der Mystik.

Gewiß ist der Inhaber der Staatsherrschaft nur Staatspersönlichkeit, soweit seine Beziehungen zu den Herrschaftsobjekten in Betracht kommen. Aber dadurch wird das Rechtsverhältniß nicht zur Person und der Inhaber der Herrschaft nicht zu einem Organe der Rechtsverhältnisse, in denen er zu anderen Rechtssubjekten steht. Die Rechtspersönlichkeit des Staates lebt in dem jeweiligen Inhaber der Herrschaft und nur in ihm, aber sie ist nicht an seine physische Person und sein physisches Leben gebunden, sondern geht von einer physischen Person auf die andere über oder bleibt in einer stetig wechselnden Volksgesammtheit. Wenn man aus diesen wechselnden physischen Personen eine sich in ihnen fortsetzende und deshalb einheitliche juristische Persönlichkeit abstrahirt, so darf man doch in

[3]) Gierke, Die Grundbegriffe des Staatsrechtes und die neuesten Staatsrechtstheorien in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft Bd. 30 (1874) S. 175.

dieſer Abſtraktion nicht eine beſondere, vom Inhaber der Herrſchaft verſchiedene Staatsperſönlichkeit ſehen und die konkrete machtvolle Perſönlichkeit des Staates mit einer ſolchen Abſtraktion identifiziren.

Ob man den Staat als Organismus bezeichnen kann, iſt dagegen zum Mindeſten zweifelhaft. Während der Begriff der Perſönlichkeit ein juriſtiſcher iſt und deshalb ohne Weiteres für die ſtaatsrechtliche Erörterung verwerthet werden darf, gehört der Begriff des Organismus der Naturwiſſenſchaft an. Der Staat als ein zur Vollendung der Menſchheit nothwendiges, aber doch vom menſchlichen Geiſte erſchaffenes Weſen iſt nun ſelbſtverſtändlich kein Naturprodukt. Die Anwendung der Bezeichnung des Organismus auf den Staat hat daher wie jede Uebertragung zunächſt die Bedeutung zu kennzeichnen, was der Staat nicht iſt, er iſt kein Naturprodukt und kann daher auch nicht Organismus im buchſtäblichen Sinne ſein, ſondern er hat nur gewiſſe Aehnlichkeiten eines ſolchen. Von Menenius Agrippa, der den auf den heiligen Berg ausgewanderten römiſchen Plebejern die erſte organiſche Staatstheorie vortrug, bis auf Gierke und ſeine Nachfolger iſt daher jede Charakteriſirung des Staates als Organismus nur bildlich zu verſtehen. Sie beſagt, daß die einzelnen Beſtandtheile des Staates nicht bloß Räder einer Maſchine, ſondern innerlich mit einander verwachſen ſind und beſtimmte Funktionen als Glieder des Gemeinweſens erfüllen. Daß es ſo iſt, wird Niemand ernſtlich beſtreiten; daß es noch mehr ſo ſein ſollte, wird Jeder wünſchen. Ob man deshalb vom Staate als einem Organismus ſprechen will, iſt Geſchmacksſache. Die Meiſten, zu denen allerdings Menenius Agrippa und Gierke nicht gehören, denken ſich überhaupt nichts dabei, ſondern glauben die fehlenden Gedanken durch ein Wort verdeckt zu haben. Für das Staatsrecht wie für die Politik iſt die Auffaſſung des Staates als Organismus gleichgiltig, man braucht ſie daher weder zu vertheidigen noch zu bekämpfen. Auch die Betrachtung des Staates als einer aus Perſonen zuſammengeſetzten Geſammtperſönlichkeit, die zu ihren Theilen in Rechtsbeziehungen tritt, worin man gewöhnlich die Blüthe der organiſchen Staatsauffaſſung erblickt, läßt ſich ebenſo wohl behaupten und ebenſo wenig logiſch denken, wenn man den Begriff des Organismus preisgiebt.

§. 2. Die Entstehung des Staates.

Die Entstehung einer Institution ist in der Regel für deren gesammten Charakter von der schwerwiegendsten Bedeutung. In der Art und Weise, wie ein Staat begründet wurde, prägt sich schon zum großen Theile sein Wesen aus, sind vielfach seiner künftigen Entwickelung schon die Bahnen gewiesen. Es erscheint daher natürlich, daß man sich berufen fühlte, die Entstehung des Staates juristisch zu erklären.

Das Mittelalter bis über die Reformationszeit hinaus ist beherrscht von der Theorie der göttlichen Einsetzung, wobei es unerheblich ist, daß die kaiserliche Partei diese Einsetzung als eine unmittelbare, die päpstliche als eine durch die Kirche vermittelte auffaßte. Irgend welche göttliche Einsetzung wie die Kirche oder wie die eheliche Gemeinschaft und damit die Familie kann nun aber der Staat nicht für sich geltend machen. Er ist eine, allerdings innerlich nothwendige, Schöpfung des menschlichen Geistes. Als von Gott gewollt kann man ihn nur in demselben Sinne betrachten wie alles andere Menschenwerk, das zur Vollendung des menschlichen Geschlechtes dient. Das gilt nicht bloß von dem christlichen Staate, sondern gerade in Bezug auf den heidnischen Römerstaat sagt Christus: „Gebet dem Kaiser, was des Kaisers ist", und der Apostel Paulus: „Jede Obrigkeit ist von Gott verordnet". Aber niemals ist, abgesehen von der jüdischen Theokratie, der Staat als solcher von Gott selbst begründet worden.

Jedoch selbst wenn eine solche göttliche Einsetzung bestände, so gälte sie doch immer nur für den Staat an sich, nicht für eine bestimmte Verfassungsform und nicht für einen bestimmten Faktor der Staatsgewalt. Insbesondere entbehrt die während der englischen Revolutionszeit von den Anhängern der Stuarts, z. B. von Filmer aufgestellte Behauptung, daß die absolute Erbmonarchie die von Gott bestimmte Staatsform sei, jeder Begründung und verdient nicht einmal die ernstliche Widerlegung, die ihr einst Locke zu Theil werden ließ. Die Wiederholung jener Ansichten vom göttlichen Rechte der Monarchie durch Stahl ist ohne tiefer greifende Wirkung geblieben.

Irgend welche rechtliche Folgerungen lassen sich jedenfalls aus der Thatsache, daß der Staat ein göttliches Recht für sich in Anspruch nimmt, nicht ziehen.

Die Annahme der Begründung des Staates durch Uebermacht, wie sie noch zuletzt durch Haller und seine Schule aufgestellt wurde, ist ebenso wenig geeignet, die Existenz des Staates rechtlich zu begründen. Denn die Gewalt eines Einzelnen über seine Mitmenschen ist eine Thatsache, aus der sich nur ein thatsächlicher Machtzustand, aber kein Rechtszustand erklären läßt.

Beinahe zwei Jahrhunderte hindurch hat die Vertragstheorie des Naturrechtes die Staatswissenschaften beherrscht. Von Hugo Grotius bis Rousseau stand es als nothwendige Folgerung aus der Natur des Menschen fest, daß der Staat nur durch Vertrag begründet sein könne. Ob dieser Vertrag ein einheitlicher Staatsgründungsvertrag, oder ob erst ein Pactum unionis zwecks staatlicher Vereinigung und demnächst ein Pactum subjectionis zwecks Unterwerfung unter eine Obrigkeit geschlossen ist, ob die Menschen sich durch den Vertrag für sich und ihre Nachkommen der Freiheit entäußern könnten zu Gunsten eines absoluten Monarchen, oder ob ihnen die Freiheit und damit die Substanz der politischen Rechte als unveräußerliches Gut verbleibe, waren Modifikationen der weiteren Ausgestaltung. Die Begründung des Staates durch Vertrag stand als naturrechtliches Axiom über jeden Zweifel erhaben.

Es soll hier nicht der Einwand wiederholt werden, daß historisch keine solche Staatsgründung durch Vertrag nachweisbar ist. Denn was den thatsächlichen Lebensverhältnissen widerspricht, muß sich auch begrifflich als unrichtig darthun lassen.

Der Abschluß eines Vertrages ist zweifellos ein Rechtsakt. Man braucht nun nicht einmal die Frage nach der Priorität von Recht oder Staat aufzuwerfen. Selbst wenn man zugiebt, daß es Recht giebt, welches nicht dem Staate seine Entstehung verdankt, so vermag doch eine Rechtsordnung ohne die Möglichkeit einer Durchführung durch die Staatsgewalt keinen Augenblick zu bestehen. Auch auf den niedrigsten Kulturstufen sind mit den Ansätzen einer Rechtsordnung gleichzeitig diejenigen einer Staatsgewalt vorhanden, die freilich beide nicht dem entsprechen, was wir unter Recht und Staat zu verstehen pflegen. Wenn man einen historisch nicht nachweisbaren Naturzustand der Menschen annimmt, in dem es noch keinen Staat gab, so kann es in diesem Naturzustande auch kein Recht gegeben haben. Da jedoch der Abschluß eines Vertrages bereits ein Rechts-

alt ist, so erscheint es unmöglich, daß die Menschen durch Abschluß eines Vertrages, der die Existenz von Recht und Staat voraussetzt, in den staatlichen Zustand übergegangen sind. Alle ferneren Einwendungen, die gegen die weitere Ausgestaltung der Vertragstheorie erhoben sind, werden damit von selbst gegenstandlos. Der Staat kann begrifflich nicht das Erzeugniß eines Vertrages sein und ist es auch, soweit die Entstehung der Staaten überhaupt geschichtlich bekannt ist, thatsächlich niemals gewesen.

Bei allen menschlichen Institutionen muß man schließlich auf einen Punkt kommen, wo sie selbst nicht weiter begrifflich ableitbar sind. Insbesondere muß man sich der Schranken der Jurisprudenz bewußt werden. Es ist eine Ueberspannung des Rechtsbegriffes, den Staat, der, wenn auch nicht die ausschließliche Quelle, so doch mindestens die Voraussetzung alles Rechtes ist, juristisch erklären zu wollen.

Der Staat ist kein Rechtsprodukt, sondern eine historische Thatsache.

Von Hause aus beruht der Staat auf der Familie. Wie diese in mehreren Generationen sich allmählich ausdehnt zum Geschlechte, so bildet die Verbindung mehrerer Geschlechter von demselben Stamme das historisch ursprüngliche Staatswesen, den Geschlechterstaat. Dieser ist also naturgemäß aus der Familie heraus erwachsen, ein Erzeugniß des gewissermaßen noch unbewußt wirkenden menschlichen Geistes. Wie alle menschlichen Lebensverhältnisse, wie insbesondere die Familie hat er eine bestimmte rechtliche Ordnung, aber er ist ebenso wenig wie diese durch das Recht geschaffen. Schon 1672 machte Sir William Temple diese Gesichtspunkte gegenüber der herrschenden Naturrechtslehre geltend, aber erst durch die Arbeit der historischen Schule und der vergleichenden Rechtswissenschaft, besonders durch Sir Henry Maine erlangten sie allgemeine Anerkennung.

In seinen späteren Entwickelungsstadien hat sich der Staat von dieser familienrechtlichen Grundlage losgelöst. Das Band der Geschlechter lockerte sich, neue Elemente traten hinzu, und der Geschlechterstaat ging in den ständischen und später den staatsbürgerlichen über.

Wo sich jetzt in der europäischen Kulturwelt ein neuer Staat bildet, geschieht es durch Losreißung von einem bestehenden Staate

oder durch ganze oder theilweise Vernichtung einer bestehenden Staatsgewalt. Dies sind keine Rechtshandlungen, sondern im Gegentheile Durchbrechungen der geltenden Rechtsordnung. Selbst wenn die frühere Staatsgewalt die neue Staatsbildung anerkennt, so ist dies kein den neuen Staat begründender Rechtsakt, sondern nur die Erklärung, gegen die historische Thatsache nicht weiter ankämpfen, sie vielmehr auch vom Standpunkte der eigenen Rechtsordnung anerkennen und damit den Rechtsbruch als geheilt betrachten zu wollen. So sind die Vereinigten Staaten nicht durch einen Rechtsakt Englands, Belgien nicht durch einen solchen der Niederlande und das Deutsche Reich nicht durch einen solchen der deutschen Einzelstaaten geschaffen worden, sondern die neue Staatsgründung war ein historischer, auf rein thatsächlichem Gebiete liegender Akt, dem die Anerkennung der bisherigen Staatsgewalt in der Regel nachfolgte, bei der Begründung des Deutschen Reiches dagegen vorherging.

Diese Staatsgründung, mag sie wie in dem Geschlechterstaate eine auf organischer Entwickelung beruhende und allmähliche sein oder wie in der Gegenwart aus zielbewußtem menschlichen Handeln hervorgehen, kann man wie jeden welthistorischen Vorgang als göttliche Fügung und daher die Begründung jedes einzelnen Staates und somit des Staates überhaupt als von Gott gewollt auffassen. Dies ändert aber nichts an der Thatsache, daß die Begründung des Staates nur auf historischem Gebiete liegt und sich einer Erklärung auf juristischem wie auf theologischen Wege in gleicher Weise entzieht.

Aber auch historisch haben die modernen Staatsbildungen keinen einheitlichen Charakter. Allerdings hat sich das Nationalitätsprinzip als wichtiger Faktor der modernen Staatsbildung erwiesen. Aber nirgends ist das Prinzip, daß jede Nation im ethnischen Sinne auch einen Staat ausmachen soll, in voller Reinheit zu verwirklichen. Auch die Staaten von nationalem Charakter umfassen daher regelmäßig fremde Volksstämme. Neben den großen Nationalstaaten bestehen aber Staatswesen aus älterer und neuerer Zeit, die die verschiedenen Völker als national gleichberechtigte Bestandtheile des einen Staatsvolkes behandeln.

Die Art und Weise, in der ein bestimmter Staat historisch entstanden ist, erscheint nun allerdings für seine Rechtsentwickelung

keineswegs gleichgültig.[1]) Aber diese Entstehungsart ist kein juristischer Faktor, aus dem sich mit innerer Nothwendigkeit eine bestimmte Verfassungsform ableiten ließe, wie man von der Begründung des Staates durch Vertrag mit logischer Nothwendigkeit zu dem Prinzip der Volkssouveränetät gelangte. Sie ist lediglich eine historische Thatsache, die zusammen mit anderen Faktoren, wie Land, Bevölkerung, Kulturzustand, religiöse und politische Lage auf die Rechtsbildung einzuwirken berufen ist und je nach dem verschiedenen Zusammenwirken auch verschiedene Rechtszustände schafft. So hat dieselbe Art der Begründung des Staates, die Losreißung von dem bisherigen Staate in Nordamerika zur Föderativrepublik, in Belgien zur parlamentarischen Monarchie, und andererseits die staatliche Einigung der bisher zersplitterten Theile einer Nation in Italien zum parlamentarischen Einheitsstaate, in Deutschland zum konstitutionell-monarchischen Bundesstaate geführt. Man wird daher bei der Behandlung des öffentlichen Rechtes die Entstehung des Staates als einen der wichtigsten Faktoren für die historische Begründung und Erklärung seines Rechtszustandes betrachten müssen. Aber die innere Nothwendigkeit einer bestimmten Rechtsordnung folgt daraus nicht.

Faßt man den Staat lediglich von seiner juristischen Seite auf, so kann man von seiner Begründung als über dem Rechtsgebiete hinaus liegend, überhaupt absehen. Denn da der Staat nicht Rechtsprodukt ist, gehört die Erklärung seiner Entstehung auch nicht zu den Aufgaben der Jurisprudenz. Betrachtet man aber den Staat nicht ausschließlich vom juristischen Standpunkte, so muß man sich allerdings auch über seine Entstehung klar werden und kann dadurch auch zur Vertiefung des juristischen Verständnisses beitragen.

§. 3. Der Staatszweck.

Wer immer es unternimmt, die Entstehung des Staates auf einen allgemein gültigen Akt zurückzuführen, muß dem Staate einen einheitlichen, überall gleich bleibenden Zweck zuschreiben. Die Theorie

[1]) Vgl. Tocqueville, De la démocratie en Amérique I, S. 46: „Les peuples se ressentent de leur origine. Les circonstances qui ont accompagné leur naissaince et servi à leur développement influent sur tout le reste de leur carrière."

der göttlichen Stiftung des Staates weist ihm als Aufgabe die Verwirklichung des göttlichen Willens zu. Noch Stahl erklärt es für den Staatszweck, daß der Staat Erhalter und Rächer der zehn Gebote sei. Wie sich nach der Lehre des Naturrechtes die in Vereinzelung lebenden Menschen zu einem staatlichen Gemeinwesen vertragsmäßig verbinden, so mußten sie hierbei einen gewissen Zweck verfolgen, den man aber im Allgemeinen nur auf die unbestimmte Formel der Salus publica zurückführen konnte. Außerhalb der Staatszwecke schuldete der Staatsangehörige dem Staate keinen Gehorsam, da dies über die vertragsmäßige Bindung hinausgegangen wäre.

Sieht man dagegen einen solchen einheitlichen Begründungsakt nicht als vorhanden an, so wird man auch nicht zu einer absoluten Bestimmung des Staatszweckes gelangen können.

Historisch hat sich der Staat in den verschiedenen Entwickelungsperioden auch sehr verschiedene Zwecke gestellt. Insbesondere besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen der griechisch-römischen und der germanischen Auffassung von den Aufgaben des Staates.

Die hellenische Welt betrachtet den Staat als die Vollendung der Menschheit und somit als Selbstzweck. Im Verhältnisse zu den einzelnen Menschen ist er das Prinzipale. Ihre Berechtigung finden sie nur in dem Staate und als Theile desselben. Der Staat ist daher nach Aristoteles älter als die Bürger, da das Ganze früher existiren mußte als seine Theile. Nicht die Pflege der Wohlfahrt der Einzelnen ist Aufgabe des Staates, sondern die Einzelnen müssen sich dem Staate als dem höchsten Zwecke der Menschheit opfern. Auf das Wohl der Staatsangehörigen kommt es nach Platon nicht an, wenn nur der Staat gedeiht. Diese Staatsauffassung kennt überhaupt nur den Staat und absorbirt das Individuum mit Leib und Leben, mit Hab und Gut. Die Macht des Staates über seine Angehörigen ist daher eine schrankenlose, das Individuum vollständig negirende. Die ganze Geschichte der griechischen Staaten zeigt, daß dies nicht eine bloße Theorie, sondern der lebendige Staatsbegriff des Hellenenthums war.

Die römische Auffassung geht nicht ganz so weit. Sie erkennt die Selbstständigkeit des Privatrechts an und gewährt auf diesem Gebiete dem Individuum freien Spielraum. Aber nach Aussonderung dieser Sphäre bleibt für das öffentliche Recht die hellenische

Staatsauffassung unbedingt maßgebend. Auch die römische Rechtsphilosophie schließt sich ihrem unselbstständigen Charakter entsprechend durchaus an griechische Vorbilder an und wird sich nicht einmal des Fortschrittes bewußt, den das römische Recht durch die scharfe Scheidung zwischen öffentlichem Rechte und Privatrechte thatsächlich gemacht hatte.

In direktem Gegensatze zu dieser antiken Auffassung steht die des Germanenthums. Das Gefühl der einzelnen Persönlichkeit sowohl des Individuums wie seiner Erweiterung in Familie und Geschlecht steht ihm so hoch und ist so stark ausgeprägt, daß dem Staate nur eine ergänzende Stellung bleibt, soweit die Kräfte des Einzelnen und der engeren Gemeinschaften nicht ausreichen. Die Obrigkeit hat nicht die Fülle der Staatsgewalt, sondern nur bestimmte einzelne Rechte, denen andererseits wiederum Rechte der Staatsangehörigen entgegenstehen.

In dem Augenblicke, in dem ein Volk mit so unentwickeltem Staatsbewußtsein das Erbe der antiken Welt übernahm, hatte sich aber auf ihrem Boden und ausgerüstet mit ihrer staatlichen Disziplin die Kirche als eine vom Staate verschiedene Gemeinschaft bereits entwickelt. Sie übernahm nicht nur den Kultus, der in der antiken Welt Aufgabe des Staates gewesen war, sondern die Pflege aller höheren Kulturzwecke der Menschheit überhaupt. Für den Staat blieb nichts Anderes übrig als der Rechtsschutz nach innen und nach außen, d. h. das militärische Gebiet, die Rechtspflege und eine sich daran anschließende polizeiliche Friedensbewahrung. Während die Kirche zur Verwirklichung des Gottesreiches auf Erden sich zu entwickeln strebte, wurde der Staat zum exekutiven Organ der Kirche herabgedrückt.

Aber auch auf dem geringen Gebiete, auf dem der Staat seine Thätigkeit entfalten konnte, nahm er gegenüber dem ausgeprägten germanischen Individualismus zunächst nur eine ergänzende Stellung ein. Erst Schritt für Schritt konnte der Staat die Blutrache durch das Kompositionensystem ersetzen, neben der Komposition oder dem Wehrgelde für den Verletzten auch ein Friedensgeld für die Obrigkeit einführen und endlich das gesammte Strafrecht verstaatlichen und die Privatfehde verbieten, nur ganz allmählich neben den Volks- und Standesgenossen der Obrigkeit Einfluß auf die Rechtsprechung verschaffen.

Erst mit der Kirchenspaltung erweiterten sich die staatlichen Aufgaben. In den protestantischen Ländern wird die Kirche dem Staate einfach einverleibt und damit die Gesammtheit der kirchlichen Aufgaben staatlich. Aber auch in den katholischen Gebieten gewann der Staat gegenüber der geschwächten Kirche die Kraft, die bisher ausschließlich von der Kirche gepflegten höheren Kulturzwecke auch seinerseits zu übernehmen und die Kirche seiner Herrschaft zu unterwerfen.

Ein Jahrhundert später erweitert der Staat seine Aufgaben von Neuem. Er hatte nunmehr auch die Kraft gewonnen, die mittelalterlich-ständische Rechtsordnung, die ihn nach allen Richtungen beengte, theilweise zu beseitigen und, soweit sie bestehen blieb, sich zu unterwerfen. Unter Vernichtung der überkommenen ständischen Rechte schafft der absolute Staat eine neue Rechtsordnung. Getragen von der wieder erwachten antiken Staatsidee, betrachtet er sich im Wesentlichen als Selbstzweck. Im Interesse seiner äußeren Machtentfaltung bedarf er vor allen Dingen ein möglichst starkes stehendes Heer und für dieses die nöthigen Geldmittel. Um diese zu gewinnen, werden nicht nur die Finanzen reformirt, sondern es wird auch für das Gedeihen der einzelnen Produktionszweige selbst gegen den Willen der Staatsangehörigen zur Hebung ihrer Steuerfähigkeit gesorgt. Diese Einmischungen in die Privatwirthschaft sind es, die man besonders lästig fühlte und als Folgen des „Polizeistaates" empfand, während die Polizei gar nicht Zweck, sondern nur letztes Mittel des Staates war.

Als nun die Verbindung der absoluten Monarchie mit den Resten der ständischen Ordnung, worin das Charakteristische des sogenannten Ancien régime besteht, zusammengebrochen war, da erscheint es begreiflich, daß in der Opposition gegen den Polizeistaat das individualistische Moment wieder stärker hervortrat, daß Kant, Fichte und W. v. Humboldt den Staat wieder auf den Rechtsschutz beschränken und damit zu einer bloßen Versicherungsanstalt für den Einzelnen machen wollten. Irgend welchen praktischen Erfolg haben diese Bestrebungen nicht gehabt. Die Entwickelung und Ausdehnung der Staatszwecke ist nicht rückwärts, sondern wiederum nur vorwärts gegangen, der Staat hat immer weitere Gegenstände in den Kreis seiner Thätigkeit gezogen. Schon Hegel gab die enge Begrenzung der Staatsaufgaben wieder auf und bezeichnete als

Staatszweck die Verwirklichung des Sittengesetzes, ein Ausdruck, der aber eben wegen seiner Allgemeinheit und, weil nicht der Staat ausschließlich das Sittengesetz zu verwirklichen hat, praktisch wenig brauchbar ist.

Der historische Staat hat also von je her den Kreis seiner Aufgaben verschieden gezogen. Nicht darum kann es sich handeln, einen absoluten Staatszweck festzustellen, sondern zu ermitteln, worin der Staat der Gegenwart seine Aufgaben sieht.

Von der antiken Staatsidee, welche die Berechtigung des Individuums negirt und es aufgehen läßt im Staate, ist man jedenfalls weit entfernt. Wie auf Erden der Mensch höchster Zweck ist, so ist auch der Staat um des Menschen willen da. Er ist nicht Selbstzweck, sondern dient dem Menschen. In dieser grundlegenden Auffassung hat die christlich-germanische Staatsidee gegenüber der antiken den Sieg behauptet.

Der Mensch ist aber kein isolirtes Einzelwesen, sondern gehört der großen Volksgemeinschaft aller Staatsgenossen an. Ihr zu dienen ist der Staat berufen, und, soweit das Interesse des Einzelnen mit dem der Gesammtheit in Widerspruch tritt, hat der Einzelne hinter der Gesammtheit zurückzustehen und ihr zu dienen, mag diese Gesammtheit einer überwiegend einheitlichen Nationalität oder mehreren Volksstämmen angehören. Durch die Negirung des absoluten Rechtes des Individuums dem Staate gegenüber und durch die Unterwerfung des Einzelnen unter die Interessen der Gesammtheit hat die antike Staatsidee, gestützt auf christliche Grundlagen, den germanischen Individualismus überwunden.

Der Staat kann aber nur dadurch der Gesammtheit der Staatsangehörigen und damit jedem Einzelnen dienen, daß er die scharf kollidirenden Interessen der einzelnen Gesellschaftsklassen, Nationalitäten und Konfessionen mit einander in Einklang bringt. Er hat die wirthschaftlich Schwachen gegen die Uebermacht der Stärkeren zu schützen, jedes soziale und religiöse Interesse zu pflegen, soweit es mit den Interessen der Gesammtheit vereinbar ist, es aber, soweit es diese Grenzen überschreitet, zurückzudrängen. Er bildet mit einem Worte die Quelle ausgleichender Gerechtigkeit zwischen den verschiedenartigen Interessen seiner Angehörigen und dient jedem Einzelnen, indem er der Gesammtheit dient. Diesen Aufgaben hat insbesondere der Staat der Gegenwart mit seiner konfessionell ge-

trennten, durch die verschiedensten sozialen und nationalen Gegensätze geschiedenen Bevölkerung gerecht zu werden. Die Pflege der Interessen der Gesammtheit kann natürlich nie nach einer Schablone erfolgen. Die Verschiedenartigkeit der konkreten Verhältnisse erfordert auch in jedem Staate verschiedene politische Maßregeln. Insbesondere wird der Staat mit überwiegend einheitlicher Nationalität die fremden Volksstämme dem herrschenden amalgamiren, der national gemischte Staat die nationalen Gegensätze ausgleichen und versöhnen müssen. Die weitere Ausführung geht über das Gebiet der allgemeinen Staatslehre hinaus und fällt in dasjenige der Tagespolitik.

Wie weit der Staat zur Erreichung seines Zweckes seine Thätigkeit ausdehnen, welche konkreten Aufgaben er sich stellen muß, ist eine reine Opportunitätsfrage. Je mehr das wirthschaftliche Leben sich komplizirt, die Bevölkerung sich national und konfessionell mischt, um so umfassender werden die Aufgaben des Staates. Insbesondere kann bei dem sich immer schärfer ausprägenden Klassengegensatze zwischen den arbeitenden Klassen und den Unternehmern kein moderner Staat sich mehr auf einen bloß formalen Rechtsschutz beschränken. Der Staat der Gegenwart hat, indem er für den Schutz und die wirthschaftliche Existenz des Einzelnen umfassende Fürsorge traf, indem er wichtige Gewerbebetriebe selbst übernahm, wesentliche Elemente des sozialistischen Staatsideals, wonach der Staat alleiniger Unternehmer sein und dadurch die wirthschaftliche Existenz des Einzelnen garantiren soll, in sich aufgenommen, und diese Entwickelung ist noch keineswegs zum Abschlusse gelangt.

Der Staatszweck ist jedoch lediglich für die Charakterisirung des Staates nach der politischen Seite von Bedeutung, juristisch ist er vollständig gleichgiltig. In dem gesammten Rechtszustande und der Verwaltungsthätigkeit prägt sich aus, welche Zwecke der Staat verfolgt. Wie jedes menschliche Handeln ein zweck- und zielbewußtes ist, mögen die Zwecke selbst richtig oder verkehrt sein, so schwebt auch jeder Thätigkeit des Staates und seiner Organe, insbesondere bei der Schaffung neuen Rechtes, der Staatszweck vor Augen. Für die Rechtsordnung selbst ist aber der Zweck ein außerhalb ihrer liegendes, rein politisches Moment. Besteht eine Rechtsinstitution einmal, so ist es gleichgiltig, welche Zwecke mit ihr erreicht werden sollten. Bisweilen kann der ursprüngliche Zweck ganz in Vergessen-

heit gerathen.[1]) Häufig ist auch der anfängliche Zweck, zu dessen Erreichung eine Rechtsnorm dienen sollte, hinfällig geworden, und gleichwohl besteht sie unverändert fort.[2]) Die Rechtsordnung hat also ohne Rücksicht auf ihren Zweck zur Anwendung zu kommen. Wie jede Rechtsnorm nur aus sich selbst zu interpretiren ist, so kann auch der Staat in seinen rechtlichen Beziehungen voll erfaßt und begriffen werden, ohne daß man auf den Staatszweck eingeht. Dagegen würde man vom historischen und politischen Standpunkte der Bedeutung des Staates niemals voll gerecht werden können, wenn man von dem Staatszwecke vollständig absehen wollte.

Zweiter Abschnitt.
Die Faktoren des Staates.

Abtheilung I.
Das Subjekt der Staatsherrschaft.

Kapitel I. Der Staat der monarchischen Souveränetät.

§. 1. Die absolute Monarchie.

In dem aus der erweiterten Familie erwachsenen Geschlechterstaate ist die lediglich durch die Sitte beschränkte Herrschaft eines Einzelnen aus dem vornehmsten Geschlechte zwar nicht die einzige, aber doch die am weitesten verbreitete Staatsform. Mit dieser Monarchie des Geschlechterstaates hat die der europäischen Kulturwelt keinen unmittelbaren historischen Zusammenhang mehr. Ebenso steht sie außerhalb jeder Verbindung mit der Monarchie des Orientes, die entweder auf theokratischer Grundlage ruht oder aus dem Heerführerthum eines erobernden Stammes über das unterworfene Völkergemisch erwachsen ist.

---

[1]) L. 20 D. de legibus senatusque consultis et longa consuetudine 1, 3: „Non omnium, quae a maioribus constituta sunt, ratio reddi potest."

[2]) Hausgesetze, die ursprünglich die Untheilbarkeit des Territoriums sichern sollten, dienen jetzt nur noch zur Feststellung des Thronfolgerechts.

Die absolute Monarchie in den europäischen Staaten ist eine unter bestimmten politischen und sozialen Voraussetzungen entstandene und unter diesen Voraussetzungen nothwendige historische Thatsache.

Als Zweck des modernen Staates war es bezeichnet worden, die Quelle ausgleichender Gerechtigkeit gegenüber den kollidirenden Interessen der verschiedenen Bevölkerungsklassen zu bilden. Es kann nun die Uebermacht der höheren Gesellschaftsklassen über die niederen eine so starke sein und in der gesammten Rechtsordnung in dem Maße zum Ausdruck gelangen, daß der Staat seinem eigenen Zweck untreu wird, nicht mehr die Schwachen gegen die Starken schützt, sondern den Starken zur Unterdrückung und Ausbeutung des Schwachen seinen Arm durch Verwirklichung einer Rechtsordnung leiht, welche als sozialer Machtausdruck mit dem Wesen des Staates als Quelle sozialer Gerechtigkeit im Widerspruche steht. Bei dem Einflusse der höheren Gesellschaftsklassen in Verfassung und Verwaltung des Staates ist aber eine Aenderung des bestehenden Zustandes, der eben sozialer Machtausdruck ist, gegen ihren Willen nicht möglich.

Hier mußte die aus dem Geschlechterstaate in die ständische Ordnung übernommene Monarchie, welche bei der Uebermacht der besitzenden Klassen zu einer rein ornamentalen Bedeutung herabgesunken war, als der über allen sozialen Interessen stehende Faktor der Staatsgewalt die Aufgabe des Staates erfüllen. Die Interessen der Monarchie fielen mit denen der unterdrückten Klassen zusammen. Da eine Aenderung des bestehenden Rechtes, in dem sich die soziale Macht der besitzenden Klassen ausprägte, mit deren Zustimmung nicht zu Stande kam, mußte die Monarchie unter Bruch dieses Rechtes die soziale Macht mit ihrer eigenen Macht bekämpfen und sich unterwerfen.

Auf zertretenen Rechten der ständischen Ordnung wurde die absolute Monarchie am Ausgange des Mittelalters gegründet. Indem aber die Monarchie unter Vernichtung des Rechtes wieder den eigentlichen Staatszweck erfüllte, zeigte sie, daß für den Staat die Gerechtigkeit höher steht als das Recht selbst, daß das Recht, welches dem Prinzipe der sozialen Gerechtigkeit widerspricht, der Vernichtung durch den Staat anheimfallen muß.

Neben dieser sozialen hatte die absolute Monarchie noch eine nationale Bedeutung.

Der ständische Staat war kein Einheitsstaat, sondern bestand aus einer Reihe relativ selbstständiger Territorien, die nur durch das schwache Band der Oberlehnsherrlichkeit des Monarchen zusammengehalten wurden. Auf der iberischen Halbinsel hatte sich sogar eine größere Anzahl von einander unabhängiger Staaten herausgebildet. Die absolute Monarchie verschmilzt die selbstständigen Territorien zu einer größeren Einheit und stellt dadurch entweder den nationalen Staat her oder bereitet ihn wenigstens vor.

Das französische Königthum zieht die großen Territorien an sich und verschmilzt sie mit dem königlichen Hausbesitz, der demnach schließlich sich mit dem Staatsgebiete deckt. Die Monarchie der katholischen Könige Ferdinand und Isabella stellt den spanischen Einheitsstaat her, dem seit Philipp II. auch Portugal zeitweise unterworfen wird. In Deutschland hatte allerdings das Kaiserhaus der Habsburger unter Karl V. und in bewußterer Weise unter Ferdinand II. den Versuch gemacht, dem Vorbilde Frankreichs zu folgen und, gestützt auf die katholische Kirche, den absoluten Einheitsstaat zu begründen. Nachdem dieser Versuch an dem Bündnisse der Territorialgewalten mit den Feinden des Reiches, Schweden und Frankreich, gescheitert war, konnte die weitere staatliche Entwicklung nur auf dem Territorium beruhen. Durch die Verbindung mehrerer Territorien unter einem Landesherren, der sie durch die Verwaltung zu einer höheren Einheit verschmilzt, bilden sich innerhalb des Reiches größere lebensfähige Staatswesen, insbesondere der brandenburgisch-preußische Staat und damit die Grundlage zu einer neuen nationalen Einheit.

Das historische Recht der ständischen Ordnung ruhte aber auf der Basis der einzelnen Territorien, deren jedes seine besondere ständische Verfassung hatte. Indem die Monarchie als Vertreterin sozialer Gerechtigkeit das historische Recht vernichtete, bekämpfte sie nicht nur die in ihm sich ausprägende soziale und politische Uebermacht der besitzenden Klassen, sondern gleichzeitig dessen territoriale Abgeschlossenheit. Wie die soziale Gerechtigkeit von der Monarchie nur gewährt werden konnte, wenn sie das ständische Recht, den sozialen Machtausdruck seiner Zeit, vernichtete, so vermochte sie einen nationalen oder wenigstens einen größeren Staat nur zu begründen, indem sie die territoriale Verfassung außer Kraft setzte und durch die Verwaltung die einzelnen Territorien zu einem Einheitsstaate ver-

schmolz. Soziale und politische Motive waren also bei der Bildung der absoluten Monarchie gleich mächtig, sie wirkten beide auf dasselbe Ziel hin.

Die Monarchie mußte absolut sein, weil sie die bestehenden Verfassungsformen des ständischen Staates zertrat und zunächst noch keine anderen sozialen Grundlagen für eine neue verfassungsmäßige Ordnung bestanden. Die absolute Monarchie war also vorläufig nur eine historische Thatsache und zwar eine solche revolutionären rechtswidrigen Charakters. Gegenüber dem seit dem Wiener Kongreß ausgebildeten Legitimitätsprinzipe, wonach allein die altüberkommenen Dynastien rechtmäßig sein sollten, bedarf es der besonderen Hervorhebung, daß es ein von allem Anbeginn existirendes Recht nicht giebt, daß jedes Recht auf Thatsachen beruht, die vorhandene Rechte vernichteten, daß aber dieser Rechtsbruch insofern historisch gerechtfertigt war, als er die Monarchie zur Erfüllung ihrer Mission befähigte.

Wie sich aber nach und nach die Machtverhältnisse konsolidirten, die absolute Monarchie zu einem Ausgleiche und Modus vivendi mit den Resten der ständischen Ordnung gelangte, konnte sich auf dem Boden der gegebenen Thatsachen auch ein neues Recht bilden. Diese Entwicklung war aber nur eine sehr langsame und allmähliche. Bis in dieses Jahrhundert hinein vertheidigte der adlige Großgrundbesitz sein historisches Recht gegenüber den Eingriffen der absoluten Staatsgewalt, erst in diesem Jahrhundert konnte wieder der Grundsatz zur Anerkennung gelangen, daß die Verwaltung nicht bloß nach Rücksichten zu verfahren habe, sondern unbedingt gebunden sei an die Rechtsordnung, welche nunmehr von Neuem auf dem Boden der absoluten Monarchie erwachsen war.

Wenn nun auch die Monarchie nothwendig eine absolute sein mußte, so ging doch ihr Absolutismus nie weiter als die Zwecke, die sie erreichen wollte. Von den Ueberspanntheiten Ludwigs XIV., der sich als das über alles Recht erhabene Ebenbild Gottes auf Erden betrachtete, hat sich doch die westeuropäische und namentlich die deutsche Monarchie im allgemeinen fern gehalten. Das historische Recht wurde aufrecht erhalten, soweit es mit der neuen Ordnung irgend vereinbar war, theilweise sogar zum Nachtheile der Gesammtheit.

Die ständische Abgeschlossenheit der Gesellschaftsklassen gegen einander und die Vorrechte der höheren Klassen, die einst ein Aequivalant für öffentliche Dienste derselben gebildet hatten, blieben bestehen. In Deutschland wurde den Ständen sogar die Lokalverwaltung unter staatlicher Kontrole belassen. Träger der absoluten Monarchie war ferner das berufsmäßige Beamtenthum in fest organisirten Behörden. Die juristische Bildung und Gewöhnung dieses Beamtenthums machte eine despotische Regierung, seine Organisation in festen Behörden ein persönliches Willkürregiment des Landesherrn unmöglich.

Die absolute Monarchie durchbrach das historische Recht nur soweit, als es ihre höheren Zwecke erforderten, und auch wo sie dies that, stellte sie sofort feste Ordnungen auf, die allmählich den Charakter des Rechtes annahmen.

Schließlich zeigte die absolute Monarchie sogar die Möglichkeit einer verfassungsmäßigen Beschränkung unter Aufrechterhaltung des ausschließlichen monarchischen Rechtes, indem sie sich selbst bei Ausübung einzelner Staatsfunktionen, insbesondere der Gesetzgebung, an wesentliche Formen band, bei deren Nichtbeobachtung die Willenserklärung des Monarchen gar nicht als solche gelten sollte. Noch war allerdings von einer selbstständigen Mitwirkung der Unterthanen bei Feststellung des Staatswillens nicht die Rede. Aber in der formellen Selbstbeschränkung des Monarchen war bereits der Weg gezeigt, wie der Monarch Grund und Quelle alles staatlichen Rechtes sein, aber gleichwohl an verfassungsmäßige Formen gebunden werden konnte.

Auch unter der absoluten Monarchie wurde der Staat der westeuropäischen Völker nie Despotismus. Abgesehen von einzelnen Ausschreitungen blieb er Rechtsstaat, dessen Ordnungen auch den absoluten Monarchen insoweit banden, als nicht die höchsten Zwecke des Staates, die höher stehen als das Recht selbst, eine Durchbrechung erforderten. Der Absolutismus ist deshalb in der Regel auch nie weiter gegangen als seine innere Nothwendigkeit.

In England, wo die Gesellschaftsordnung auf gerechteren Grundlagen aufgebaut war als in den kontinentalen Staatswesen Westeuropas, wo schon die normannische Eroberung eine straffe Staatseinheit hergestellt hatte, konnte daher trotz der Riesenanstrengungen von drei Generationen des Stuart'schen Königshauses die absolute Monarchie nicht zur Herrschaft gelangen. Die Krisis

der englischen Verfassung endete mit der Vernichtung der historischen Monarchie und mit der Feststellung und Anerkennung der bis dahin bestrittenen Machtstellung des Parlaments.

Aber auch auf dem Kontinente mußte die absolute Monarchie untergehen, sobald sie ihre historische Mission erfüllt hatte. Jedem Zweige der christlich-germanischen Völkergemeinschaft ist der Absolutismus nur als ein zeitweise gebotener Uebergangszustand, niemals aber als bloßer Selbstzweck erträglich. Dort, wo die absolute Monarchie die Aufgaben, auf denen ihre Existenzberechtigung beruhte, nicht nur vernachlässigte, sondern in ihr Gegentheil verkehrte, wo sie sich mit den privilegirten Klassen zu gemeinsamer Ausbeutung der Nation verband, wurde sie zerbrochen und das neue Staatswesen auf dem Prinzip der Volkssouveränetät aufgebaut. Dies war seit der französischen Revolution im Wesentlichen das Geschick aller romanischen Staaten. Aber auch die deutschen Dynastien, in denen stets das Gefühl der fürstlichen Pflicht obgewaltet hatte, mußten sich nach Erfüllung der Aufgaben des Absolutismus wieder verfassungsmäßige Formen und eine selbstständige Theilnahme der Unterthanen am staatlichen Leben gefallen lassen.

Für Westeuropa hat also die absolute Monarchie nur noch eine historische Bedeutung. Sie bildet den Ausgangspunkt des gegenwärtigen Rechtszustandes, gehört aber selbst der Vergangenheit an. Sobald aber die Voraussetzungen, auf denen sie einst beruhte, wiederkehren, sobald insbesondere die zur Theilnahme an der Gesetzgebung berufenen Elemente sich als dauernd unfähig erweisen sollten, die höchste Aufgabe des Staates, die soziale Gerechtigkeit, zu erfüllen, muß die absolute Monarchie von Neuem erstehen. Bisher hat sich allerdings die selbstüberwindende Auffassung des Christenthums, vielleicht unterstützt durch die Furcht vor einer sozialen Revolution, bei den besitzenden Klassen der Gegenwart als mächtiger erwiesen als bei denen des ausgehenden Mittelalters. Unter ihrer freien Zustimmung sind soziale Reformen in Angriff genommen und vollendet worden, auf ihre Kosten haben sie den unteren Bevölkerungsklassen politische und wirthschaftliche Zugeständnisse gemacht, während die alten Stände hierzu erst durch die absolute Monarchie gezwungen werden mußten.

Nur in einem christlich-europäischen Staate hat die absolute Monarchie sich als dauernde Institution erhalten, in Rußland.

Man könnte allerdings bezweifeln, ob Rußland zu der europäischen Staatenwelt im staatsrechtlich-politischen Sinne gehört oder nicht, vielmehr eine asiatische Staatsbildung ist. Jedenfalls bildet es einen aktiven Faktor der europäischen Politik und hat so viele Elemente europäischer Kultur in sich aufgenommen, daß man es bei der Behandlung modernen Staatslebens nicht ignoriren kann.

Den Slaven fehlt an sich die staatenbildende Kraft und die politische Befähigung der Germanen und Romanen. Während sie zu einem leidenden Gehorsam hinneigen und deshalb stets ein brauchbares Element in fremder Hand bilden, sind ihre eigenen Staatswesen meist nach kurzer Blüthezeit an innerem Hader und politischer Unfähigkeit des Volkes zu Grunde gegangen. Wenn Rußland hiervon eine Ausnahme gemacht hat, so ist dies nur den nichtslavischen, germanischen und mongolischen Elementen zu verdanken, die bei seiner Staatsbildung mitgewirkt haben.

Die Staatsgründung des russischen Reiches ging um das Jahr 862 von skandinavischen Heerführern aus, die mit ihren Gefolgschaften die eingeborenen Slaven ihrer Herrschaft unterwarfen, und von denen Rurik schließlich als Alleinherrscher übrig bleibt. In germanischer Weise war die Macht des Fürsten beschränkt durch seine Gefolgschaft, die Bojaren, die mit ihm desselben Stammes waren. Die mongolische Eroberung (um 1250) brachte in diesen germanischen Staatsbau die asiatischen Elemente des Eigenthums des Khans an dem ganzen Lande als einem eroberten und die Sklaverei der Bewohner, während die russischen Großfürsten als Statthalter des Khans galten. Im Widerspruch mit dieser Auffassung erhielt sich aber die Stellung der Bojaren im Wesentlichen fort.

Mit der Abschüttelung des Mongolenjochs (1480) trat der Großfürst rechtlich in die Stellung des Mongolenkhans ein. Er wurde dem Rechte nach absoluter Herrscher über Land und Leute, wenn ihn auch thatsächlich der Rath der Bojaren und periodisch berufene Landtage beschränkten. Seit Peter dem Großen erhielt die Gewalt des Zaren auch eine kirchliche Grundlage, indem er sich zum Oberhaupte der orthodoxen Landeskirche erklärte. Andererseits streift das Zarthum, gestützt auf ein westeuropäisch organisirtes Heer und auf ein zum großen Theile deutsches oder wenigstens deutsch gebildetes Beamtenthum, alle Fesseln, die seine Gewalt noch be-

schränkten, ab und wird vollständig absolut. Die Entwickelung und Organisation des Staates erfolgt zuerst unter der einheimischen, dann unter einer deutschen Dynastie wiederum durch germanische Elemente in Heer und Civilverwaltung, denen sich das Slaventhum in blindem Gehorsam fügt.

In einem solchen Staatswesen auf asiatischen Grundlagen mit einem dem Volke fremd gegenüber stehenden Beamtenthum war der Absolutismus kein Uebergangsstadium, sondern die allein mögliche Staatsform. Mochten später Dynastie und Büreaukratie sich russifiziren, so war doch die absolute Monarchie einmal historisch überkommen. Das Völkergemisch des ein Jahrhundert hindurch an allen europäischen Grenzen erobernden Staates und die Passivität des Slaventhums boten auch weiter der absoluten Monarchie die geeignete Grundlage.

Als das Wesen der absoluten Monarchie überhaupt kann man es bezeichnen, daß alles staatliche Recht und alle staatliche Pflicht sich in der Person des Monarchen verkörpert, er selbst die Staatspersönlichkeit ist, weil und so lange diese Staatsform besteht, und in Ausübung seiner Funktionen nirgends durch die wesentliche Mitwirkung selbstständiger Staatsorgane gebunden wird. Für dieses Aufgehen der Staatspersönlichkeit in der physischen Person des Herrschers fands Ludwig XIV. den juristisch prägnanten Ausdruck: „L'Etat c'est moi". Diese Staatspersönlichkeit des Herrschers wird, der Unvollkommenheit menschlicher Natur entsprechend, vermöge der Thronfolge unter den Mitgliedern des regierenden Hauses fortgesetzt, vermöge der Regentschaft im Falle der Regierungsunfähigkeit ergänzt.

Wie der Staat aber nicht Selbstzweck ist, sondern der Gesammtheit dienen soll, so findet der juristische Ausspruch Ludwigs XIV., daß er der Staat sei, die Ergänzung nach der politischen Seite in dem Worte Friedrichs des Großen, daß er sich als ersten Diener des Staates, d. h. eben dieser Gesammtheit betrachte.

Da alles staatliche Recht sich in der Person des Monarchen vereinigt, und er auch in der selbstständigen Ausübung dieser Rechte nirgends beschränkt ist, so ist die absolute Monarchie mit innerer Nothwendigkeit verfassungslos, d. h. es fehlt an Rechtsnormen über die Faktoren und Funktionen der Staatsgewalt. Neben dem Sonderrechte der fürstlichen Familie, nach dem Thronfolge und Regentschaft

sich regeln, löst sich das ganze öffentliche Recht auf in eine Verwaltungsordnung des Staates, es umfaßt nur die Normen, nach denen der Herrscher die staatlichen Aufgaben durch die Behörden wahrnehmen läßt.

Gleichwohl ist der absolute Monarch nicht nothwendig legibus solutus, d. h. als Quelle der Rechtsordnung von ihrer Beobachtung befreit. Er kann sich für die Ausübung seines Herrscherrechtes an wesentliche Formen binden derart, daß die Nichtbeobachtung dieser Formen, so lange sie bestehen, den Herrscherakt nichtig macht. Hier treten wieder die ersten Ansätze eines Verfassungsrechtes hervor.[3]) Aber der Herrscher muß es in seiner Hand haben, diese Formen, durch die er sich selbst beschränkt, ohne die Zustimmung anderer selbstständiger Faktoren wieder abändern oder aufheben zu können. In diesem Punkte liegt der einzige Unterschied der absoluten von der konstitutionellen Monarchie.

Daß der Monarch unverletzlich und unverantwortlich ist, ergiebt sich aus dem Begriffe der absoluten Monarchie, da über ihm kein Faktor steht, der zur Verantwortung ziehen könnte. Es braucht aber auch kein Minister für den Monarchen die Verantwortlichkeit zu übernehmen. Denn der Monarch ist die stets lebendige Quelle des Rechtes, und sein Befehl deckt den Minister. Eine Ministerverantwortlichkeit besteht daher nicht für den Monarchen, sondern nur gegenüber demselben. Die Gegenzeichnung der monarchischen Anordnungen durch einen Minister ist zwar auch in der absoluten Monarchie üblich, sie hat aber nicht die Bedeutung einer konstitutionellen Verantwortlichkeit des Ministers für die Rechtmäßigkeit der Anordnung, sondern einer Verantwortlichkeit gegenüber dem Monarchen für ihre Ausführung.

Der Monarch nennt sich nach dem Lande, das er beherrscht. Ist dieses Land aus mehreren, früher selbstständigen Territorien zusammengesetzt, so werden die verschiedenen historischen Titel mit einander verbunden unter Voranstellung des höchsten, der allmählich für den ganzen, sich neu bildenden Einheitsstaat Geltung gewinnt.

Der Thatsache, daß in der Person des Herrschers sich die höchste Gewalt verkörpert, wird Rechnung getragen durch die Bezeichnung des Monarchen als eines solchen von Gottes Gnaden. Der Aus-

[3]) Vgl. z. B. A.-L.-R. Einl. §§. 7—10.

druck, ursprünglich in der fränkischen Zeit ein Zeichen der Demuth und nicht nur von den Königen, sondern auch von geistlichen und weltlichen Großen geführt, ist in späteren Jahrhunderten auf die Person des Monarchen beschränkt worden. Damit wurde aber die Bedeutung des Ausdrucks eine andere. Lange verknüpfte man damit den Sinn einer unmittelbaren göttlichen Einsetzung des Königthums, so namentlich unter dem Hause Stuart in England,[4] unter den Bourbons in Frankreich.[5] Zuletzt wird diese Lehre noch von Stahl[6] wiederholt. Während er jeder Staatsgewalt, auch in der Republik, eine göttliche Einsetzung, ein göttliches Recht zuschreibt, soll die Erbmonarchie, in der die höchste Gewalt ohne jedes menschliche Zuthun erworben wird, auf ganz besonderer göttlicher Fügung beruhen. Diese besondere Veranstaltung Gottes sei die Legitimität, welche durch Ablauf längerer Zeit auch einem ursprünglich illegitimen Fürstenhause zu Theil werden könne. Mußte die Behauptung einer göttlichen Stiftung des Staates überhaupt verworfen werden, so gilt dies natürlich erst recht von einer bestimmten Verfassungsform. Mag überdies der einzelne Monarch seine Gewalt auch ohne sein Zuthun erhalten, die Monarchie als Institution ist eine historische Thatsache und daher eine freie menschliche Schöpfung. Die Legitimität ist daher auch in der Umgestaltung, die ihr Stahl gegeben hat, kein für die Staatslehre juristisch oder politisch verwerthbarer Begrff. Der Ausdruck „von Gottes Gnaden" kann für die Staatslehre nur die negative Bedeutung haben, daß das Herrscherrecht des Monarchen ein ebenso ursprüngliches ist wie das des Staates selbst, daß er sein Recht von keiner höheren irdischen Gewalt ableitet. Der Gegensatz hierzu tritt namentlich in der parlamentarischen Monarchie hervor.

§. 2. Die konstitutionelle Monarchie.

Die konstitutionelle Monarchie ruht auf der historischen Grundlage der absoluten und ist unmittelbar aus ihr hervorgegangen. Man kann sie als die spezifisch deutsche Staatsform bezeichnen,

---

[4] Besonders bei Sir Robert Filmer, Patriarcha, der offiziellen Staatslehre der Stuarts.

[5] Bonald, Législation primitive (1802); de Maistre, Du pape (1817); Malte-Brun, Traité de la légitimité (1825).

[6] Rechtsphilosophie Bd. 2 (5. Aufl. 1878) S. 250. Vgl. auch die Widerlegung bei Brockhaus, Legitimitätsprinzip, Leipzig 1868 S. 161 ff.

wobei Deutschland im weitesten Sinne einschließlich der auf deutscher Rechtsbildung beruhenden österreichisch-ungarischen Monarchie zu verstehen ist. Der gleichen Entwickelung folgt auch Dänemark, nicht aber Schweden und Norwegen.

Während das heilige römische Reich deutscher Nation immer mehr abstarb, schufen die weltlichen Landesherren aus den einzelnen historischen Territorien seit dem Ende des dreißigjährigen Krieges die neuen deutschen Staaten. Im Widerspruche mit dem Reichsrechte, welches nur die historischen Territorien kannte, im Kampfe mit deren Ständen, welche in der Territorialverfassung gleichzeitig die Herrschaft der besitzenden Klassen vertheidigten, verschmolzen die deutschen Landesherren Schritt für Schritt die einzelnen unter ihrer Herrschaft stehenden Territorien zu einheitlichen Staaten durch die einheitliche Verwaltung. Obgleich das Reich bis zu seinem Untergange nur eine Personalunion mehrerer Territorien unter einem Landesherrn anerkannte, werden aus den Territorien, soweit der Einfluß von Reich und Ständen zurückgedrängt wird, durch die absolute Monarchie und die Verwaltung ihres Beamtenthums einheitliche Staatswesen, die man eben wegen ihrer Zwitternatur als Gesammtstaaten bezeichnen kann (Kgl. Preußische Staaten!). Erst mit dem Untergange des Reiches fällt das letzte Hinderniß für die Einheit der neuen Staatsbildungen fort, und die deutschen Staaten werden zu vollkommenen Einheitsstaaten. Den Höhepunkt dieses Verschmelzungsprozesses bildet für Preußen bereits die erste Hälfte des 18. Jahrhunderts, für die deutschen Mittelstaaten die Rheinbundszeit.

Die deutschen Staaten, wie sie sich vom Westfälischen Frieden bis zum Untergange des Reiches entwickelt hatten, waren also lediglich Schöpfungen ihrer Dynastien, welche die einheitliche Nation in verschiedene Staaten vertheilten. Die neuen Staatsgrenzen hatten aber auch nichts zu thun mit den alten Stammesgrenzen, die bereits seit der Hohenstaufenzeit mit der Zertrümmerung der Stammesherzogthümer verschwunden waren. Als Schöpfungen ihrer Dynastien waren sie nichts außer der Monarchie, auf der sie beruhten, in der sie sich verkörperten. Trotz alles Einflusses der Naturrechtsphilosophie konnte man ernstlich nie auf den Gedanken kommen, ein preußisches, bayrisches, lippisches Volk habe sich seine Staaten geschaffen und, hierdurch im Besitze der Souveränetät, sich seine

Dynastie berufen. Die Verkörperung des Staates in der Person des Monarchen, die Regirung des Prinzips der Volkssouveränetät mit allen seinen Konsequenzen stand also für die deutschen Einzelstaaten als unerschütterliche historische Thatsache fest. Die Persönlichkeit des Staates ist nichts anderes als die staatsrechtliche Persönlichkeit des Monarchen, wie sie sich, erhaben über die Grenzen menschlicher Lebensdauer, vermöge der Thronfolge innerhalb der Dynastie forterbt. Für Dänemark ergab sich die gleiche Ausbildung der monarchischen Stellung aus der geschichtlichen Entwickelung des dänischen Gesammtstaates, der in seiner Verbindung des Kernlandes mit verschiedenen europäischen Nebenländern gleichfalls eine Schöpfung der Dynastie war.

Wenn nunmehr, nachdem die Monarchie ihre historische Mission der Vernichtung der ständischen Ordnung erfüllt hatte, die Staatsangehörigen wieder Antheil am staatlichen Leben forderten, so war mit dieser Thatsache der Monarchie, wie sie sich in anderthalb Jahrhunderten herausgebildet hatte, zu rechnen. Unmöglich war die einfache Kopirung westeuropäischer Verfassungen, die auf dem Prinzip der Volkssouveränetät beruhten und eine Theilung der Gewalten des Staates unter verschiedene Träger vornehmen wollten. Die Wiener Schlußakte von 1820 sprach daher ganz zutreffend den Grundsatz aus: Da der Deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte aus souveränen Fürsten bestehe, so müsse dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesammte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und könne der Souverän durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden. Gegenstand einer verfassungsmäßigen Beschränkung des Monarchen konnte also nicht die Entziehung einzelner Rechte der Staatsgewalt, sondern nur die gesetzliche Regelung ihrer Ausübung sein.

Nun entstand aber die Frage, wie sich der Monarch überhaupt an gesetzliche Schranken binden könne. Begrifflich setzt jede Beschränkung eine übergeordnete Macht voraus, welche die Schranke zieht. Wenn einst der englische Jurist Bracton den Satz aufgestellt hatte: „Rex debet esse sub lege, quia lex facit regem“, so traf dies das Wesen der deutschen Monarchie nicht. Sie war kein Erzeugniß des Rechtes, sondern mit den deutschen Einzelstaaten als historische Thatsache entstanden im Widerspruche mit dem bestehenden

Reichs- und Landesrechte. Erst innerhalb der neuen Staaten war eine neue Ordnung des öffentlichen Rechtes erwachsen, deren Quelle die Monarchie als die souveräne Staatsgewalt war. Ist der Monarch selbst die höchste Macht, verkörpert sich in ihm die in ihrer Willensbethätigung rechtlich nicht beschränkbare Staatspersönlichkeit, so ergiebt sich anscheinend als nothwendige Folgerung der Grundsatz des absoluten römischen Kaiserthums: Princeps legibus solutus est. Und doch stand diese Schrankenlosigkeit der Monarchie in unvereinbarem Widerspruche mit der Grundauffassung des Germanenthums, welches in seinem stark ausgeprägten Individualismus stets das Recht des Einzelnen gegenüber dem Staate betont und deshalb die Unbeschränktheit der Monarchie als persönliches Unrecht empfindet. Selbst die absolute Monarchie hatte sich diesem nationalen Zuge nicht entziehen können, sie hatte bereits das Problem gelöst, wie der Monarch Quelle der Rechtsordnung sein und doch an das Gesetz gebunden werden könne. Indem der absolute Monarch sich bei einzelnen staatlichen Funktionen an wesentliche Formen band, erklärte er, daß bei Nichtbeobachtung dieser Formen überhaupt keine Willenserklärung von ihm als Monarchen vorliege. Der Monarch konnte diese Formen jederzeit aufheben oder abändern, aber, so lange sie bestanden, war er an sie gebunden. Er stand weder unter dem Gesetze noch über ihm, sondern in ihm.

Die deutschen Verfassungsurkunden wurden nun durchweg von den bisher absoluten Monarchen erlassen. Ob vor ihrem Erlasse eine Verständigung mit einer gewählten Volksvertretung versucht wurde, wie in Preußen, oder wirklich stattfand, wie in Württemberg, ist dabei gleichgiltig. Jedenfalls war der einzige Rechtsgrund für die Geltung einer Verfassungsurkunde ihr Erlaß durch den Monarchen als Gesetzgeber.

Daraus ergiebt sich zunächst, daß das Recht des Monarchen sich nicht aus der Verfassung herleitet, sondern die Verfassung aus seinem Willen. Der Monarch ist daher zwar verpflichtet, in Uebereinstimmung mit der Verfassung zu regieren, aber er regiert nicht kraft der Verfassung. Der Monarch hat nicht nur diejenigen Rechte, welche ihm die Verfassung ausdrücklich zuspricht, sondern wie alles staatliche Recht sich in seiner Person vereinigt, so sind ihm auch alle diejenigen Befugnisse verblieben, in deren Ausübung er durch die Verfassungsurkunde nicht besonderen Beschränkungen sich unterworfen

hat. Das grundlegende Verfassungsgesetz enthält daher auch nicht die ganze Verfassung des Staates, auch wenn es sich selbst so bezeichnet, sondern bildet nur eine Urkunde über wichtige Theile des Verfassungsrechts. Die dem konstitutionellen Staate entsprechende Benennung des Grundgesetzes ist deshalb nicht Verfassung, sondern Verfassungsurkunde.

In der Verfassungsurkunde bindet sich der Monarch selbst an bestimmte Formen, bei Ausübung der Staatsfunktionen, allgemein, mit Ausnahme des militärischen Kommandos, an die Gegenzeichnung der Minister, bei der Gesetzgebung an die Mitwirkung der Volksvertretung, bei der Rechtsprechung an die Ausübung durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Gerichte. Die verfassungsmäßigen Beschränkungen des Monarchen sind also einfach Selbstbeschränkungen. Er ist an sie gebunden, weil er selbst diese wesentlichen Formen für seine Willenserklärungen als Staatspersönlichkeit aufgestellt hat. Wie jedes andere Gesetz kann der Monarch auch die Verfassungsurkunde wieder abändern, aber nur in den neuen Formen, an die er sich selbst in der Verfassungsurkunde gebunden hat, da sonst überhaupt keine Willenserklärung des Monarchen als Staatspersönlichkeit vorliegen würde.

Hierin ist an sich kein Unterschied zwischen der absoluten und der konstitutionellen Monarchie. Eine wesentliche Form, an die sich der konstitutionelle Monarch bei Ausübung der Gesetzgebung gebunden hat, ist aber die Zustimmung der Volksvertretung, deren Zusammensetzung wenigstens zum Theil von dem persönlichen Willen des Monarchen unabhängig ist, und deren Beschlußfassung sich daher seinem eigenen Willen entzieht. Indem der Monarch sich bei Ausübung staatlicher Funktionen an die Mitwirkung selbstständiger Staatsorgane bindet und die staatlichen Akte der Aufhebung und Abänderung durch seine eigene Willensentschließung allein entzieht, wird die absolute Monarchie zur konstitutionellen. Der Monarch ist Quelle der gesetzlichen Rechtsordnung, aber an sie gebunden. Die Staatspersönlichkeit des Monarchen hat sich in dem Maße von seiner Privatpersönlichkeit losgelöst, daß die rein menschliche Willensthätigkeit des Herrschers sich nur innerhalb der Schranken der Rechtsordnung bewegen kann.

Wie die absolute Monarchie beruht auch die konstitutionelle auf dem monarchischen Prinzipe der Vereinigung aller Rechte der Staats-

gewalt in der Person des Monarchen, des Aufgehens der Staatspersönlichkeit in der Herrscherpersönlichkeit Ihr Unterschied von der absoluten Monarchie liegt in der verfassungsmäßigen Beschränkung des Herrschers durch selbstständige Staatsorgane bei der Ausübung der Staatsfunktionen, insbesondere durch die Volksvertretung bei der Gesetzgebung. In Folge ihrer historischen Entwicklung und der daraus entwickelten Struktur des Verfassungsrechtes wird die Monarchie regelmäßig auch thatsächlich der ausschlaggebende Faktor des öffentlichen Lebens sein. Dies ist aber kein Erforderniß des monarchischen Prinzipes mehr.[1]) Der Umfang der verfassungsmäßigen Beschränkungen ist für das Wesen der konstitutionellen Monarchie gleichgiltig. Ihr Unterschied von der parlamentarischen Monarchie liegt nicht in dem thatsächlichen Machtbesitze, sondern darin, daß letztere auf dem Prinzipe der Volkssouveränetät beruht.

Weil nun aber in der konstitutionellen Monarchie der Wille des Herrschers als Staatspersönlichkeit zum Theil bedingt ist durch fremden Willen, ist er nicht mehr identisch mit dem des Herrschers als eines physischen Menschen. Beide können mit einander in Widerspruch gerathen, der Monarch als Mensch etwas wollen, was die Rechtsordnung verbietet. Hierin liegt eine erhebliche Gefahr für die verfassungsmäßige Rechtsordnung, weil der Monarch als die höchste Gewalt über die staatlichen Machtmittel verfügt und damit seinem persönlichen Willen Geltung verschaffen kann.

Wenn demgegenüber das englische Recht die Praesumtio iuris et de iure aufgestellt hat: „The King cannot do wrong", der König könne überhaupt nicht Unrecht thun, so trifft es damit überhaupt nicht das Wesen der Sache. Der Grundsatz ist von unanfechtbarer Richtigkeit für den König als Staatspersönlichkeit. Da der Staat rechtlich nicht beschränkt und nicht beschränkbar ist, so kann auch der König als Staatspersönlichkeit wohl im moralischen, nie aber im rechtlichen Sinne Unrecht thun. Als Staatspersönlichkeit handelt der Monarch aber nur, soweit er sich innerhalb des Rahmens der Rechtsordnung hält. Sobald er diese verläßt und die von ihm selbst für seine Willenserklärungen gesetzten wesentlichen Formen nicht beobachtet, liegen keine Handlungen des Monarchen als solchen, sondern als Privatperson vor. Daß letztere Unrecht auch im rechtlichen

[1]) Wie Stahl, Rechtsphilosophie Bd. 2 (5. Aufl.) S. 373 behauptet.

Sinne thun, die Rechtsordnung verletzen kann, dafür bietet namentlich die englische Geschichte selbst Beispiele in Hülle und Fülle. Der Monarch als Staatspersönlichkeit kann kein Unrecht thun, der Monarch als Privatperson kann es.

Aber auch außerhalb seiner staatsrechtlichen Persönlichkeit nimmt der Monarch insofern eine Sonderstellung vor allen anderen Menschen ein, als der Bruch der Rechtsordnung in ihm eine rechtliche Sühne nicht finden kann. Der König als Staatspersönlichkeit und als Privatperson sind ja keine verschiedene Individuen, sondern nur zwei verschiedene rechtliche Seiten derselben Persönlichkeit, wie derselbe Staat als Subjekt des Staatsrechts, des Völkerrechts und des Privatrechts wiederkehrt, wie jeder Mensch Staatsangehöriger, Mitglied der Kirchengemeinschaft und Privatrechtssubjekt sein kann. Schon Dahlmann[2]) hob daher hervor, das Strafrecht könne die Person des Königs nicht treffen, ohne mit der königlichen Würde die Regierung selbst zu verletzen. Die Unverantwortlichkeit des Herrschers ist aber in dem monarchischen Staate deshalb eine begrifflich nothwendige, weil der Monarch selbst die höchste Gewalt ist, jede Verantwortlichkeit aber eine höhere Gewalt voraussetzt, die zur Verantwortung zieht. Die Verantwortlichkeit und Unverletzlichkeit des Monarchen ergiebt sich also mit innerer Nothwendigkeit aus dem monarchischen Prinzipe und würde bestehen, auch wenn sie eine Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich ausspricht.

Nur in dem privatrechtlichen Verkehre unterwirft sich der Monarch den allgemeinen Normen des Privatrechtes und selbst der Judikatur der Gerichte. Es wird, soweit die privatrechtliche Sphäre reicht, die Fiktion aufgestellt, daß der Monarch sein eigener Unterthan und deshalb der Rechtsprechung seiner eigenen Gerichte unterworfen sei.

Ist aber überhaupt eine verfassungsmäßige Selbstbeschränkung des Monarchen möglich, so muß auch deren Durchführung gesichert werden können. Dies geschieht durch das Institut der Ministerverantwortlichkeit. Verfassungsmäßig hat sich der Monarch bei Vornahme aller Regierungshandlungen an die Gegenzeichnung eines Ministers gebunden, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Damit sind diejenigen Akte des Monarchen, welche der Gegenzeich-

[2]) Politik (3. Aufl.), Leipzig 1847, Bd. 1 S. 103.

nung entbehren, mangels einer wesentlichen Form überhaupt nicht Handlungen des Herrschers als Staatspersönlichkeit, sondern als Privatperson. Da nur ersteren gegenüber die Gehorsamspflicht der Unterthanen besteht, so entbehren die Akte ohne Gegenzeichnung, soweit sie nicht Befehle an die Minister sind, überhaupt jeder rechtlichen Bedeutung. Der Monarch kann ohne die ministerielle Mitwirkung überhaupt nicht seinen Willen zur Geltung bringen und deshalb allein sich auch nicht mit der Rechtsordnung in Widerspruch setzen.

Ist dagegen ein Akt des Herrschers von einem Minister gegengezeichnet, so hat er wenigstens äußerlich die Kennzeichen eines monarchischen Staatsaktes. Ueber seine materielle Giltigkeit ist aber damit noch nichts entschieden. Diese wird erst dadurch gesichert, daß der Minister durch Gegenzeichnung eines rechtsungiltigen Aktes sich selbst verantwortlich macht. Die Verantwortlichkeit des Ministers ist nicht etwa eine objektive Sühne der beleidigten Rechtsordnung, für welche der Minister das Opfer bildet, weil der Monarch unerreichbar ist, sie beruht auch nicht auf der bloßen Präsumtion, daß der Minister den Monarchen schlecht berathen habe.[3]) Der Minister ist verantwortlich, weil er durch Gegenzeichnung eines rechtswidrigen Aktes des Herrschers diesem Akte die äußere Form der Giltigkeit verschafft und dadurch Mitschuldiger wird an einem Rechtsbruche. Daraus ergiebt sich, daß die Verantwortlichkeit eine rein juristische ist. Der Minister hat die Rechtsgiltigkeit jedes Aktes zu prüfen und die Gegenzeichnung zu verweigern, wenn er von der Rechtsungiltigkeit überzeugt ist. Uebernimmt er bewußt die Gegenzeichnung eines rechtswidrigen Aktes, so kann er für diese seine That, die nur seine eigene und nicht die des Monarchen ist, verantwortlich gemacht werden.

Ob diese Verantwortlichkeit auf strafrechtlichem oder auf disziplinarem Wege zur Geltung gebracht wird, ist lediglich eine Frage des positiven Rechtes der einzelnen Staaten. Vielfach wird man, so z. B. in Preußen, wenn nur das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit aufgestellt ist, eine besondere Regelung der Geltendmachung überhaupt entbehren können, da das gemeine Strafrecht

---

[3]) Vgl. über die verschiedenen Theorien der Ministerverantwortlichkeit Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 134 ff.

und die civilrechtliche Regreßpflicht der Beamten für rechtswidrige Handlungen ausreichen.

Die Ministerverantwortlichkeit erstreckt sich aber nicht über das juristische Gebiet hinaus auf das politische. Der Monarch ist an die Schranken der Rechtsordnung gebunden, hat aber innerhalb derselben nach eigenem freien Ermessen zu regieren. Gegenüber seinen rechtmäßigen Anordnungen besteht also eine allgemeine Gehorsamspflicht insbesondere auch für die Minister. Es ist zwar deren Recht und Pflicht, den Monarchen nach bestem Wissen zu berathen. Gegenüber dessen Willen, soweit er nicht rechtswidrig ist, kann sich aber kein Minister auf eine besondere politische Verantwortlichkeit berufen. Denn eine solche ist nur gegenüber dem Monarchen vorhanden, in dieser Richtung wird aber der Minister durch dessen Befehl gedeckt. Die Behauptung einer politischen Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung muß mit absoluter Nothwendigkeit auch zur Anerkennung des Rechtes derselben, die Verantwortlichkeit zur Geltung zu bringen, führen. Das ist aber nichts Anderes als das System der parlamentarischen Ministerien und die Verlegung der höchsten Gewalt in die Volksvertretung. Damit würde das monarchische Prinzip negirt, der konstitutionelle Staat in einen parlamentarischen umgewandelt werden. Ein Minister nimmt allerdings aus politischen Gründen, in der offiziellen Sprache Gesundheitsrücksichten genannt, seinen Abschied, aber nicht, weil die Volksvertretung ihm ihr Vertrauen entzieht, sondern weil der Monarch dies thut.

Da die konstitutionelle Monarchie historisch die Nachfolgerin der absoluten ist, so entsprechen auch Titel und Ehrenrechte vollständig denen der letzteren. Zu einer Aenderung in dieser Beziehung lag keine Veranlassung vor, da nach wie vor der Monarch aus eigenem Rechte regiert und nur in der Ausübung der Regierung verfassungsmäßig gebunden ist.

Kapitel II. Der Staat der Volkssouveränetät.

§. 1. Die Republik.

Die Republik der modernen Kulturwelt ist nur unter besonderen historischen Voraussetzungen entstanden und hat regelmäßig die Monarchie zur Vorgängerin gehabt. Im Allgemeinen kann man drei verschiedene Arten, je nach dem historischen Ursprunge unterscheiden.

Eine Reihe von Republiken bildeten sich seit dem Verfalle des heiligen römischen Reiches deutscher Nation auf dem Boden desselben seit Ende des Mittelalters. Es waren städtische Gemeinwesen, die bei der Schwäche der mittelalterlichen Staatsgewalt die wesentlichsten staatlichen Rechte über das städtische Weichbild selbst wie über ein größeres Landgebiet sich angeeignet und schließlich die Autorität des Reiches selbst abgestreift hatten. So entstanden die italienischen Städterepubliken, die städtischen Kantone der Schweiz und die Hansastädte. Dazu kamen die bäuerlichen Landsgemeinden einzelner abgelegenen Alpenthäler, die den Versuchen, sie der österreichischen Landeshoheit zu unterwerfen, widerstanden und damit gleichzeitig die Grundlage ihrer Unabhängigkeit vom Reiche legten. Endlich schüttelten eine Reihe ständischer Territorien Niederdeutschlands die Landeshoheit der spanischen Habsburger ab, wodurch die Staatsgewalt einfach auf den übrig gebliebenen Faktor des öffentlichen Lebens, das Volk in seiner ständischen Gliederung, überging. Von diesen republikanischen Gemeinwesen vereinigten sich zwei Gruppen, die Schweizer und die Niederländer, zu größeren Staatenbünden, die jedoch lediglich auf völkerrechtlicher Grundlage ruhten. Bis in die Gegenwart erhalten haben sich von allen jenen Republiken, die aus Absplitterungen des alten Reiches entstanden sind, nur noch zwei Arten, die jetzt in einem Bundesstaate vereinigten Kantone der Schweiz und die drei Hansastädte Hamburg, Lübeck und Bremen, die als Theile des Reiches gleichfalls einer bundesstaatlichen Gemeinschaft angehören.

In anderen europäischen Staaten, Frankreich und zeitweise Spanien, hat die Republik die frühere monarchische Staatsform abgelöst. Die vollständige Unfähigkeit, theilweise auch die sittliche Verkommenheit der Dynastie führte zu gewaltsamer Auflehnung des Volkes, welches in wiederholten revolutionären Stürmen die überkommene Staatsform und die historische Monarchie, in der sich bisher der Staat verkörpert hatte, vernichtete.

War aber einmal die auf dem monarchischen Prinzipe beruhende Staatsverfassung in der Revolution untergegangen, so konnte die Grundlage der neuen staatlichen Organisation nur der Faktor sein, der von dem staatlichen Organismus nach dem Sturze der Monarchie übrig geblieben war, das Volk in seiner Gesammtheit. Wo man nach der Revolution keine neue Dynastie von Volkes Gnaden berief

und der Gefahr der demokratischen Tyrannis entging, blieb für die entstehende Lücke nur die Republik übrig.

Aehnlich lagen die Verhältnisse in den kolonialen Gebieten, welche zur staatlichen Selbstständigkeit gelangten. Europäische Kolonien mit einer erheblichen Bevölkerung europäischer Abstammung tragen den Trieb nach staatlicher Selbstständigkeit in sich und widerstreben in demselben Maße der einseitigen Beherrschung durch das Mutterland wie dieses der absoluten Monarchie. Gewährt das Mutterland der Kolonie nicht dasjenige Maß von Selbstständigkeit, welches sie beanspruchen zu können glaubt, so muß die Kolonie die staatliche Selbstständigkeit in sich selbst zu finden suchen. Damit ist aber der Zeitpunkt des Abfalls vom Mutterlande eingetreten. Durch den Abfall löst sich jedoch die Kolonie gleichzeitig von der Dynastie des Mutterlandes. Selbst wenn sie einen Zweig derselben übernehmen und auf diese Weise einen monarchischen Staat bilden würde, so fehlt es doch der Dynastie in dem neuen Staate an historischem Boden, und sie geht, wie das Beispiel Brasiliens zeigt, bei dem geringsten Anstoße zu Grunde. In dem Koloniallande selbst ist aber kein Faktor vorhanden, aus dem sich selbstständig eine neue Monarchie entwickeln könnte. Auch hier kann also die Grundlage des neuen Staatswesens nur das Volk werden, welches im eigentlichen Sinne als Schöpfer des Staates betrachtet werden muß.

Die moderne Republik ist also nirgends das Ursprüngliche. Sie ist entstanden durch Losreißung von einem monarchischen Staatswesen oder durch Abschüttelung der Monarchie. Das Volk ist Schöpfer des Staates überhaupt oder wenigstens der Staatsform, in beiden Fällen aber Grund und Quelle alles öffentlichen Rechtes, welches sich nunmehr in der staatlichen Gemeinschaft neu entwickelt. So ist die Volkssouveränetät ebenso eine historisch berechtigte Thatsache wie die monarchische Souveränetät.

Grund und Quelle alles staatlichen Rechtes ist das Volk selbst in seiner Gesammtheit. Als Voraussetzung alles öffentlichen Rechtes ist diese Volkssouveränetät selbst nicht weiter juristisch ableitbar, sondern historische Thatsache. Mögen die öffentlichen Gewalten wie immer organisirt sein, jedenfalls finden sie ihre Berechtigung nur in dem Willen des Volkes, durch den sie direkt oder indirekt eingesetzt sind.

Die Aufgabe des Staates besteht nun darin, als Quelle aus-

gleichender Gerechtigkeit die verschiedenartigen und entgegengesetzten Interessen seiner Angehörigen mit einander zu versöhnen und dadurch der Gesammtheit zu dienen. In der Republik sind aber diejenigen, denen der Staat dienen soll, identisch mit dem Staate selbst. Das Volk allein in seiner durch soziale, religiöse, nationale und sonstige Interessen herbeigeführten Zerrissenheit soll die Aufgabe lösen, diese Interessen gegen einander auszugleichen, da ein staatlicher Faktor außerhalb des Volkes nicht existirt. Der Republik ist daher eine unendlich viel schwierigere Aufgabe gestellt, als dem monarchischen Staate, der in dem Herrscher eine über diesen verschiedenen Interessen stehende Staatspersönlichkeit besitzt. Die Republik hat eine Aufgabe zu lösen, die zum Theil über das Maß menschlichen Könnens überhaupt hinausgeht, deshalb den Staat beständigen revolutionären Bewegungen aussetzt, welche die Rechtskontinuität durchbrechen und schließlich die republikanische Staatsform selbst unmöglich machen. Die Voraussetzungen für die Durchführbarkeit der republikanischen Staatsform sind aber in den einzelnen Ländern verschieden.

In kleineren Gemeinwesen von demselben Glauben, derselben Nationalität und ohne erhebliche soziale Gegensätze sind die Aufgaben des Staates verhältnißmäßig leichte. Dies waren die Zustände in den schweizer Landsgemeinden, in einzelnen städtischen Kantonen und in den nordamerikanischen Staaten zur Zeit ihres Abfalls von England. Der Staat konnte hier die Grenzen seiner Wirksamkeit ziemlich enge ziehen und im Uebrigen alles der privaten Initiative überlassen. Das Volk selbst vermochte die öffentlichen Geschäfte leicht zu übersehen und sich an die Selbstregierung zu gewöhnen. So lange jene Voraussetzungen, aus denen das republikanische Gemeinwesen hervorgegangen war, fortbestanden, konnte sich daher die Republik ohne erhebliche Kämpfe zum Theil Jahrhunderte hindurch forterhalten. Dagegen hört dieses republikanische Stillleben auf, sobald scharfe Interessengegensätze zwischen Reich und Arm, Kapital und Arbeit, Industrie und Landwirthschaft sich herausbilden.

In anderen republikanischen Gemeinwesen bestehen diese Interessengegensätze von Anfang an. Regelmäßig gehören dazu die größeren Staaten. Hier sind die Aufgaben der Staatsgewalt größere und schwierigere. Der Interessenausgleich ist beim Mangel einer

über dem Volke stehenden selbstständigen Staatsgewalt nur zu finden in dem Volke selbst, d. h. dadurch, daß keines der verschiedenen Interessen sich als stark genug erweist, sich alle übrigen zu unterwerfen, daß sie sich daher wechselseitig gegen einander ausgleichen, und so von selbst eine Balance in der Wagschale sich ergiebt. Bei einer an Selbstregierung gewöhnten Rasse wie der angelsächsischen, welche ihre Parteiansprüche durch die Rücksicht auf die Interessen der Gesammtheit zu ermäßigen pflegt, kann auch unter diesen Voraussetzungen die Republik noch lange lebensfähig sein. Anders, wenn diese Vorbedingung fehlt. Wo Jahrhunderte hindurch die absolute Monarchie das Volk der Selbstregierung entwöhnt hat, deshalb die Privatinteressen in schärfster Weise ohne Rücksicht auf das Gesammtinteresse verfolgt werden, da kann die Wagschale sehr leicht nach der einen oder der anderen Seite überschlagen. Der selbstständige Ausgleich aus dem Volke heraus erweist sich dann als unmöglich, und die Gesellschaft, d. h. die in Gefahr befindlichen Klassen sehen sich nach einem Retter um, der auf Kosten der politischen Freiheit Sicherheit der Person und des Eigenthums gewährt.

In einzelnen Staatswesen endlich fehlen alle und jede Voraussetzungen für die republikanische Staatsform. Eine unfertige Gesellschaft, eine geringe europäische Bevölkerung über der Masse der einheimischen Rassen, vollständiger Mangel politischer Erziehung, wie sie in den iberisch-amerikanischen Republiken zusammentreffen, lassen die absolute Monarchie als einzig mögliche Staatsform erscheinen. Gleichwohl fehlt es für diese in den Kolonialgebieten an jeder historischen Grundlage. Die Republik nach angelsächsischem Vorbilde soll auch hier die Lücke füllen. Da jedoch die Republik dem innersten Wesen dieser unfertigen Staatsgebilde widerspricht, so stürzen sie von einer Revolution in die andere. Diese Revolutionen beruhen aber zum großen Theile auf keinen inneren Gegensätzen, sondern sind Kämpfe einzelner Führer um die Herrschaft. Der siegreiche General begründet dann eine Diktatur in republikanischen Formen, bis er von einem anderen gestürzt wird.

Während nun die absolute Monarchie begrifflich verfassungslos ist, in der konstitutionellen Monarchie die Verfassung das Werk der Monarchie, deshalb später ist als diese, kann die Republik nur durch ihre Verfassung und mit derselben in das Rechtsleben eintreten.

Denn die Volksgesammtheit bedarf, um handlungsfähig zu werden, einer Organisation, die ihr eben erst die Verfassung giebt. Dadurch wird das Prinzip der Volkssouveränetät nicht aufgehoben, auch nicht eine besondere Staatsgewalt außerhalb des Volkes und über demselben begründet,[1]) sondern im Gegentheile die Volkssouveränetät ermöglicht und verwirklicht. Ebensowenig bildet die Republik deshalb eine künstliche Staatsform im Gegensatze zu der natürlichen der Monarchie. Denn es ist einer Personenmehrheit natürlich, daß sie nur durch die Organisation als Gesammtpersönlichkeit handlungsfähig werden kann. Die erste Verfassung einer Republik ist deshalb rechtlich nicht weiter ableitbar. Sie tritt als historische Thatsache ins Leben und bildet erst die Grundlage für die neue Rechtsordnung. Daher ist sie nicht wie die Verfassung der konstitutionellen Monarchie nur theilweise eine neue Regelung des öffentlichen Rechtes, sondern jede öffentliche Befugniß muß direkt oder indirekt auf die Verfassung, welche die einzige Grundlage des öffentlichen Rechtes bildet, zurückzuführen sein, mag nun die Verfassung aus einer erschöpfenden Kodifikation oder aus mehreren selbstständigen Gesetzen bestehen.

Je nach den sozialen Vorbedingungen und der historischen Entwicklung gestaltet sich auch das Verfassungsrecht der Republiken verschieden.

In den Landsgemeinden und städtischen Republiken ist eine aktive Theilnahme der politisch berechtigten Staatsangehörigen an den Staatsgeschäften möglich. Es gehen daher nicht nur die Organe des Staates aus der Wahl des Volkes hervor, dieses hat auch zum Theil selbst eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung. Jene unmittelbare Gesetzgebung durch das Volk bezeichnet man nach schweizer Vorbilde als Referendum. Dieses ist entweder ein obligatorisches für alle Gesetze oder fakultativ für diejenigen, bei denen eine bestimmte Anzahl von Staatsangehörigen die Volksabstimmung verlangt. Im Uebrigen ist die Staatsgewalt zwei verschiedenen Kollegien anvertraut, einem größeren (Großer Rath, Bürgerschaft) für die Gesetzgebung und einem kleineren (engeren Rath, Senate) sowohl als gesetzgebenden Faktor wie für die Führung der Verwaltung, die beide direkt oder indirekt aus der Wahl der Staats-

[1]) Stahl, Rechtsphilosophie (5. Aufl.), Bd. 2 S. 474.

angehörigen hervorgehen. Entweder durch Wahl des Volkes oder durch Ernennung seitens des engeren Rathes werden dann alle übrigen Staatsämter besetzt.

Die größeren Republiken sind sich von Anfang an der schwierigeren Lage, in der sie sich befinden, bewußt und suchen ihr gerecht zu werden durch eine eigenthümliche Gestaltung ihres Verfassungsrechtes in der Präsidentschaft der Republik. Die Präsidentschaft kommt nur vor in Staaten, die früher einem monarchischen Staate angehört oder eine Monarchie gebildet haben. Sie ist nichts Anderes als republikanische Umbildung der Monarchie, der bei der Umwandlung in die Präsidentschaft das eigene Recht auf die Herrschaft und damit die zeitliche Unbeschränktheit und Erblichkeit entzogen wird. In der Präsidentschaft ist aber als dem Reste der Monarchie gleichzeitig ein über den verschiedenen Interessen stehender Faktor der Staatsgewalt vorhanden, der jedoch eben wegen seiner abgeschwächten Form die Aufgaben der Monarchie nur in unvollkommener Weise erfüllen kann. Dem Präsidenten ist regelmäßig die gesammte Exekutive und ein untergeordneter Antheil an der Gesetzgebung übertragen, indem er die nochmalige Berathung eines bereits angenommenen Gesetzes und eventuell bei der erneuten Annahme eine verstärkte Majorität in der Volksvertretung verlangen kann. Die Präsidentschaft hat sich bisher in zwei verschiedenen Formen ausgebildet, als die selbstständige und als die parlamentarische.

Im ersteren Falle beruht die Präsidentschaft auf dem Gedanken, daß das Volk als Grund und Quelle alles staatlichen Rechtes die einzelnen Funktionen der Staatsgewalt durch besondere, von ihm bestellte Organe ausübt, die in gleicher Weise ihr Recht unmittelbar vom Volke herleiten und deshalb unter einander völlig gleichberechtigt sind. Das Volk überträgt die Gesetzgebung den von ihm gewählten Versammlungen. Dieselben sind aber nicht Vertretung des Volkes überhaupt, sondern nur für die ihm übertragenen Geschäfte und können daher auch nicht den Anspruch erheben, alle anderen staatlichen Faktoren von sich abhängig zu machen. Der Präsident (Governor) wird vom Volke selbst in direkter oder indirekter Wahl gewählt. Er übt daher die Exekutive und den ihm übertragenen Antheil an der Gesetzgebung in vollständiger Unabhängigkeit von den legislativen Versammlungen aus. Er ist allerdings bei der Ernennung einzelner Beamter an die Zustimmung des Oberhauses

gebunden. Sobald aber diese Zustimmung ertheilt ist, steht die Exekutive wieder unabhängig da und hat nach eigenem freien Ermessen, lediglich gebunden an das Gesetz, die Geschäfte zu führen. Jedenfalls ist die Einwirkung der Legislative auf die Exekutive keine größere als umgekehrt die Theilnahme des Präsidenten an der Gesetzgebung. Endlich steht die richterliche Gewalt, mögen die Richter vom Volke unmittelbar gewählt oder vom Präsidenten allein oder unter Zustimmung des Oberhauses ernannt sein, unabhängig von Legislative und Exekutive da und hat als unmittelbares Organ des Volkes Recht zu sprechen. Für seine Amtshandlungen ist der Präsident ebenso verantwortlich, wie jeder andere Beamte.

Dieser Typus der selbstständigen Präsidentschaft ist speziell in den Vereinigten Staaten im Anschlusse an die Verfassung des Mutterlandes zur Zeit des Abfalles und unter dem Einflusse der Lehre von der Theilung der Gewalten in Union und Einzelstaat ausgebildet worden. Indem man in der Präsidentschaft den letzten schwachen Rest einer unabhängigen Staatsgewalt sicherte und die Selbstständigkeit der Gerichte wahrte, war ein wesentlicher Schutz dagegen geschaffen, daß ein einziges Parteiinteresse sich das gesammte Staatswesen dienstbar machte. Die Präsidentschaft hat damit zur Befestigung der republikanischen Verfassung beigetragen. Ob sie ihre Mission dauernd erfüllen kann, hängt davon ab, ob es gelingt, die Exekutive überhaupt über das Parteigetriebe zu erheben und ein von den wechselnden Parteiherrschaften unabhängiges Beamtenthum zu schaffen. Die Nachbildungen der nordamerikanischen Verfassung in den iberisch-amerikanischen Republiken sind jedenfalls mißlungen, wenn sie auch mit ihrem Vorbilde zum Theil wörtlich übereinstimmten, weil eben in diesen Staatswesen die Voraussetzungen für eine republikanische Verfassung überhaupt fehlten.

Auch die parlamentarische Präsidentschaft ist eine Nachbildung der Monarchie. Sie negirt jedoch den Gedanken der selbstständigen Monarchie und kopirt im Anschlusse an die herrschenden nationalen Anschauungen die parlamentarische Monarchie, die durch die zeitliche Beschränkung des Inhabers der Präsidentschaft zu einem wesenlosen Schatten abgeschwächt wird.[2]) Grund und Quelle aller staat-

[2]) Vgl. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2. éd., Paris 1885, III p. 354: „Le roi constitutionel (d. h. der parla-

lichen Gewalt ist auch hier das Volk. Dieses überträgt aber die einzelnen Staatsfunktionen nicht unmittelbar auf die verschiedenen Staatsorgane. Es wählt selbst nur die Volksvertretung, gewöhnlich in zwei Kammern. Da sie allein ihr Mandat unmittelbar aus den Händen des Volkes empfängt, erscheint sie, und besonders ihre zweite Kammer, als höchstes Organ des Volkes überhaupt. Wenn ihr speziell auch nur die Gesetzgebung übertragen ist, so beherrscht sie doch in ihrer Eigenschaft als einziger unmittelbarer Mandatar des Volkes das gesammte öffentliche Leben.

Den Präsidenten durch das Volk selbst wählen zu lassen, erscheint hier bedenklich. Denn in diesem Falle würde er bei den monarchischen Instinkten des Volkes als Erwählter der Nation eine von der Volksvertretung unabhängige Stellung einnehmen und die demokratische Tyrannis begründen können. Der Präsident wird daher auf bestimmte Zeitdauer von der Volksvertretung gewählt. Da er nur ihr seine Stellung verdankt, kann er ihr gegenüber kein eigenes und vor Allem kein besseres Recht geltend machen.

Allerdings hat der Präsident nach der Verfassung seine Befugnisse selbstständig auszuüben, er hat die gesammte Exekutive und damit die Ernennung aller Beamten, er kann angenommene Gesetze nochmals an die Kammern zurückverweisen, die Kammern selbst berufen, schließen und unter Umständen auflösen. Die Uebermacht der Volksvertretung nöthigt ihn aber, sich für die Ausübung seiner verfassungsmäßigen Rechte eines Ministeriums zu bedienen, das aus der Majorität der zweiten Kammer hervorgeht und durch ein direktes oder indirektes Mißtrauensvotum von ihr gestürzt werden kann. Die verfassungsmäßigen Rechte des Präsidenten werden daher zu rein formalen, sie bestehen darin, die Ministerien nach den Wünschen der Volksvertretung zu ernennen und zu entlassen, und durch diese die Ausübung der Exekutive und die Ernennung aller Beamten zu bewirken. Damit ist aber die gesammte Exekutive einfach der Volksvertretung unterworfen. Auch der Präsident selbst kann, wenn er sich aus irgend welchem Grunde mißliebig gemacht hat, von der Kammer jeden Augenblick zum Rücktritte gezwungen werden, indem

---

mentarische König) n'était qu'un président héréditaire et le président de la république est un roi constitutionel temporaire."

sie ihm die Bildung eines Ministeriums unmöglich macht. Die richterlichen Beamten werden ebenfalls von dem parlamentarischen Ministerium ernannt und üben dann allerdings ihre Gewalt unabhängig und lediglich nach Maßgabe der Gesetze aus. Dem ganzen Charakter dieser Präsidentschaft entspricht es, daß der Präsident selbst, außer dem Falle des Hochverrathes, für unverantwortlich erklärt wird.

Die Volksvertretung, der nominell im Wesentlichen nur die Gesetzgebung übertragen ist, beherrscht also als einzige unmittelbare Mandatarin des souveränen Volkes alle staatlichen Lebensverhältnisse völlig unbeschränkt. Die Vertheilung der Gewalten auf einzelne selbstständige Faktoren besteht nur dem Namen nach, thatsächlich sind sie alle der Volksvertretung unterworfen. Selbst die Präsidentschaft mit ihren rein formalen Befugnissen vertritt in keiner Weise mehr den Begriff der selbstständigen Staatsgewalt. Die Interessengegensätze des Volkes können sich daher nur innerhalb der Volksvertretung oder überhaupt nicht ausgleichen. Die parlamentarische Präsidentschaftsrepublik ist daher die schwächste in einem größeren Staate überhaupt vorhandene Staatsform und jeden Augenblick in Gefahr, der demokratischen Tyrannis anheimzufallen. Die inneren staatlichen Zustände wirken hier auch auf die auswärtige Politik zurück, da die Ungewißheit des Bestandes nicht nur der Regierung, sondern der Verfassung überhaupt die Vertrauenswürdigkeit des Staates in seinen internationalen Beziehungen erschüttert.

Die parlamentarische Präsidentschaftsrepublik ist zur Zeit voll ausgebildet nur in Frankreich. Hinneigungen zu ihr finden sich mehr oder minder stark in den größeren englischen Kolonien mit Responsible Government, die man als im Werden begriffenen Staaten betrachten kann. Der Governor wird in ihnen allerdings noch von der englischen Krone auf bestimmte Zeit ernannt, er ist aber gebunden an die Mitwirkung eines parlamentarischen Ministeriums, durch das er alle Gewalt ausübt. Sobald das letzte Band, welches die großen Kolonien mit dem Mutterlande verbindet, reißt, und der Governor gewählt wird, ist die parlamentarische Präsidentschaftsrepublik in allen Stücken fertig. Auch in den Vereinigten Staaten machen sich bisher noch nicht zum Abschlusse gelangte Bestrebungen geltend, den Ministern Zutritt zu den gesetz-

gebenden Körperschaften zu verschaffen, womit der allmälige Uebergang zu den parlamentarischen Ministerien gegeben wäre.[3])

Die Staatswesen, in denen es an den Voraussetzungen für die Republik überhaupt fehlt, und die republikanische Verfassung nur die äußere Form bildet, innerhalb deren Diktatur und Revolten in geschmackvollem Durcheinander abwechseln, entziehen sich selbstverständlich jeder näheren Erörterung. Denn hier entspricht das formell geltende Recht überhaupt nicht den bestehenden Verhältnissen, und der Rechtsbruch wird zur dauernden Institution.

§. 2. Die parlamentarische Monarchie.

Während sonst in ganz Europa die ständische Monarchie des Mittelalters unterging im Absolutismus, hatte sie sich in England unberührt erhalten. Hier hatte bereits die normannische Eroberung die überwuchernde Macht einer Gesellschaftsklasse über die andere unmöglich gemacht, die Entwicklung sozialen Lebens auf gesunden Grundlagen angebahnt. Der Absolutismus hätte also beim Beginne der Neuzeit jener inneren sozialen Berechtigung entbehrt, ohne die kein Glied der christlich-germanischen Völkergemeinschaft ihn zu dulden vermag. Gleichwohl befand sich das englische Verfassungsleben des 17. Jahrhunderts in einer Krisis. Die Unbestimmtheit mittelalterlicher Rechtsordnung, wie sie der ständischen Monarchie eigenthümlich war, das je nach den Machtverhältnissen schwankende Gewohnheitsrecht mußte einer festen gesetzlichen Regelung weichen. Vergeblich versuchte das Königshaus der Stuarts, diese Verfassungskrise zu Gunsten des Absolutismus zu lösen. Mit der Revolution von 1688 und mit der Berufung Wilhelms von Oranien auf den englischen Thron durch die Gnade des Parlamentes hatte die parlamentarische Verfassung eine unerschütterliche Grundlage erhalten. Die Krisis war gelöst unter Verbriefung der Rechte des Parlamentes.

Zu jener Zeit entwickelte Locke in seinen Two treatises of Government die erste Theorie des parlamentarischen Staats-

[3]) Vgl. Freemann Snow, Cabinet Government in the United States in den Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. III. (Philadelphia 1893) p. 1 ff.

rechtes.[1]) Ausgehend von den naturrechtlichen Lehren des Vertragsstaates und der Volkssouveränetät, behauptet er doch nicht, daß auf diesen Grundlagen nur eine einzige Verfassungsform erwachsen könne. Wie eine Verfassung gestaltet ist, erscheint also nicht als etwas absolut Nothwendiges, sondern ist im Wesentlichen eine Frage des positiven Rechtes. In jedem Staate werden drei Gewalten unterschieden. Die gesetzgebende ist zwar die höchste, aber keineswegs eine willkürliche. Sie geht nicht weiter als der Staatszweck, der in der Salus publica besteht, sie muß ferner dauernde, durch die Gerichte anzuwendende Gesetze erlassen und darf endlich Niemandem sein Eigenthum ohne seine Zustimmung nehmen, weshalb z. B. die Steuererhebung nur mit Zustimmung der Mehrheit des Volkes oder seiner Vertreter erfolgen darf. Ueberdies bleibt bei dem Volke als der Quelle alles staatlichen Rechtes immer noch eine allerhöchste konstituirende Gewalt zurück, vermöge deren es den Träger der gesetzgebenden Gewalt ändern oder entfernen kann. Die beiden anderen Gewalten bilden die exekutive für die Ausführung der Gesetze und die föderative für die völkerrechtliche Vertretung. Zwar nicht eine Forderung des Naturrechtes, aber das Zeichen eines wohlgeordneten Staates ist es, daß die Gesetzgebung periodisch zusammentretenden Versammlungen, die exekutive und die föderative Gewalt, in denen die Staatsmacht zum Ausdrucke gelangt, einem Monarchen zusteht. Damit wird zum ersten Male das Prinzip der Theilung der Gewalten ausgesprochen.

Dasselbe findet seine weitere Ausführung bei Montesquieu, dessen Theorie einen Siegeszug ohne Gleichen durch die civilisirte Welt gehalten hat. Auch Montesquieu unterscheidet in seinem berühmten Kapitel 6 des 11. Buches des „Esprit des Lois“: „De la constitution d'Angleterre“ drei verschiedene Gewalten, die er erst ebenso wie Locke, später als die gesetzgebende, ausführende und richterliche bezeichnet. Die politische Freiheit soll allein dann ihre Verwirklichung finden können, wenn jede Gewalt einen besonderen Träger hat, die gesetzgebende die Volksvertretung, die ausführende den Monarchen und die richterliche die Gerichte, die alle drei wechsel-

[1]) Die Grundlage für diese und die folgenden Ausführungen bildet meine Abhandlung: „Die Entwicklung der konstitutionellen Theorie“, in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Bd. 51 (1895), S. 597 ff.

seitig von einander unabhängig sind. Das Wesen der Theilung der Gewalten besteht nun darin, daß die drei Gewalten nach der formellen und der materiellen Seite sich decken, d. h. die Volksvertretung hat nichts anderes zu thun als Gesetze zu geben, der Monarch nichts anderes als sie auszuführen und die Gerichte nichts anderes als Recht zu sprechen. Daß diese Theilung der Gewalten in England nicht verwirklicht war, die konstitutionelle Theorie Montesquieus also auf irrthümlichen Voraussetzungen beruhte, ist zweifellos. Das hat aber ihrem Erfolge in keiner Weise Eintrag gethan. Der Rechtsgrund des Staates wie das Prinzip der Volkssouveränetät bleiben bei Montesquieu vollständig dahingestellt. Der Staatszweck ist ihm ein individuell verschiedener, die Theilung der Gewalten ist nur in dem Staate erforderlich, der sich die politische Freiheit als Ziel setzt.

Groß war der Einfluß der Locke-Montesquieu'schen Theorie auch in England selbst. Das große Werk von Blackstone, Commentaries on the Laws of England, dessen erste Auflage 1765 abgeschlossen wurde, entnimmt die obersten Grundsätze aus Locke und Montesquieu und verbindet damit die Darstellung der positiven Rechtsinstitutionen. Im Wesentlichen auf Blackstone fußt dann wieder die zuerst 1771 erschienene Schrift von de Lolme, De la constitution d'Angleterre, der es vorbehalten blieb, ohne etwas Eigenes zu liefern, noch mehr als Montesquieu die konstitutionelle Theorie auf dem Kontinente zu verbreiten.

Wie stand es nun um die Verwirklichung jener Theorie, die unter der blendenden Devise der politischen Freiheit wie mit Zaubermacht die gebildeten Klassen aller civilisirten Länder fesselte?

Gleich jeder anderen Staatsform war auch die konstitutionelle Theorie wenn überhaupt, nur unter gewissen Bedingungen durchführbar.

Die erste derselben ist eine negative, die Nichtexistenz der monarchischen Souveränetät. War doch eine Staatsverfassung, welche die staatlichen Funktionen auf verschiedene Träger, deren einer der Monarch war, übertrug, unvereinbar mit dem monarchischen Prinzipe, nach dem alles staatliche Recht in der Person des Monarchen sich verkörpert. In der That ist die konstitutionelle Theorie auf diesem Boden erwachsen. Die englische Revolution von 1688 hatte die historische Monarchie beseitigt, einen Monarchen ohne eigenes Recht

durch den Willen des Parlaments berufen. Durch diese eine historische Thatsache war aber die Monarchie selbst eine andere geworden. Wenn man auch nur die bisher bestrittenen Rechte des Parlamentes feierlich feststellte und die Formen der alten Monarchie sorgfältig aufrecht erhielt, ja sogar durch die Fiktion einer Abdankung Jakob's II. die Rechtskontinuität zu wahren suchte, so hatte sich doch unbestreitbar das Parlament als die höchste Gewalt im Staate erwiesen. Das Parlament war aber die Vertretung des Volkes nach seiner ständischen Gliederung, in geistliche und weltliche Lords und Gemeine. Die von den Whigs stets vertretene Theorie der Volkssouveränetät war durch die Macht der geschichtlichen Ereignisse zur praktischen Durchführung gelangt, mochte sie auch in das geschriebene Verfassungsrecht nicht aufgenommen sein und nach wie vor der König als der Ausgangspunkt der öffentlichen Rechtsordnung gelten.

Wie die konstitutionelle Theorie nur entstehen konnte in einem Staate, in dem die historische Monarchie beseitigt war, so konnte sie auch nur auf Staatswesen von gleicher Natur übertragen werden. Durch die französische Revolution zerbrach die Nation die historische Staatsform der absoluten Monarchie, weil diese ihre und des Staates Aufgabe in ihr Gegentheil verkehrt, statt die sozialen Interessen gegen einander auszugleichen und sie alle gleichmäßig der Herrschaft des Staates zu unterwerfen, sich mit den privilegirten Ständen zu deren Schutze verbunden hatte. Der erste Verfassungsversuch nach Unterwerfung der Monarchie unter den Willen der Nation gipfelte daher in der Verwirklichung des Prinzips der Theilung der Gewalten. Die Verfassung von 1791 war die Lehre Montesquieus unter Ausscheidung aller aristokratischen Elemente, die durch den sozialen Kampf gegen die privilegirten Stände geboten war.

In gleicher Weise ist in allen romanischen Staaten die historische Monarchie beseitigt worden. In Spanien und Portugal wurde die berechtigte Linie des Herrscherhauses durch die weibliche Thronfolge verdrängt, die sich in wiederholten Kämpfen zu behaupten wußte. In Italien vernichtete die Revolution die Einzelstaaten und verschmolz sie zu einem Einheitsstaate. Belgien riß sich durch die Revolution von 1830 von den Niederlanden los. Aber auch in anderen Staaten fand das Prinzip der Volkssouveränetät Eingang und Anerkennung. Norwegen hatte sich nach der erzwungenen Abtretung durch Dänemark selbst eine Verfassung gegeben und nahm

nun auf Grund derselben den König von Schweden als seinen König an. Aehnlich waren die Vorbedingungen der Monarchie in den Balkanstaaten Griechenland, Rumänien, Serbien und Bulgarien, die zum Theil zu konsolidirten staatlichen Verhältnissen überhaupt noch nicht gelangt sind. Ohne klare Feststellung der Prinzipien befindet sich im Wesentlichen auch das Verfassungsrecht der Niederlande und Schwedens auf dem Standpunkte der parlamentarischen Monarchie.

Ueberall ist die historische Monarchie vernichtet oder überhaupt nie vorhanden gewesen. Unter diesen Umständen bleibt in der staatlichen Gemeinschaft nichts anderes übrig als die Gesammtheit der Staatsangehörigen, die höchste Gewalt fällt der Gesellschaft anheim. Das ist aber die Verwirklichung des Prinzips der Volkssouveränetät. Das souveräne Volk hat also nunmehr die staatliche Verfassung, in der und mit der es allein zur rechtlichen Handlungsfähigkeit gelangt, neu zu regeln. Nicht das ist der Sinn der Volkssouveränetät, daß ein Pöbelhaufe jeden Augenblick die bestehende Ordnung umstürzen kann, sondern daß die neue staatliche Rechtsordnung, ohne die ein menschliches Zusammenleben unmöglich ist, ihren Rechtsgrund sucht in dem Willen der durch diese Verfassung organisirten Nation. Soweit nun auf dem Grunde der Volkssouveränetät die Monarchie überhaupt aufrecht erhalten wird, erfolgt die Organisation der staatlichen Faktoren nach dem Prinzipe der Theilung der Gewalten.

Wenn man der Lehre von der Theilung der Gewalten den Vorwurf gemacht hat, sie sei begrifflich unmöglich, da sie die nothwendige Einheit der Staatspersönlichkeit zerreiße und auf verschiedene Träger vertheile, so ist dies jedenfalls ungerechtfertigt. Man hält sich dabei viel zu sehr an den Wortlaut der Ausführungen Montesquieus gegenüber den anderen Vertretern der konstitutionellen Theorie und ihrer praktischen Verwirklichung im Staatsleben. Denn die Einheit der Staatspersönlichkeit ist gewahrt in dem Volke, von dem alle Gewalt ausgeht. Historisch wie begrifflich ist die Volkssouveränetät die nothwendige Voraussetzung für die Durchführung der Teilung der Gewalten.

Dabei ist es vollkommen gleichgiltig, ob das Prinzip der Volkssouveränetät in dem geschriebenen Verfassungsrechte ausdrücklich ausgesprochen ist. Dies ist z. B. nicht der Fall in der englischen

Verfassung, die anscheinend noch heute auf dem Prinzipe der monarchischen Souveränetät beruht. Die italienische Verfassung ist die des Königreichs Sardinien, eines durchaus monarchisch-konstitutionellen Staates. Aber der Geist einer Verfassung ist mächtiger als das Wort. Auch hier gilt der Satz: „An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen". Wo die Monarchie durch die Gnade des Volkes berufen ist, da vermag sie auch thatsächlich nicht eine selbstständige Stellung im Staate als Quelle der staatlichen Gewalt zu behaupten. Das äußere Kennzeichen dieser Unselbstständigkeit bildet es aber, daß sie bei der Wahl ihrer Minister an die parlamentarische Mehrheit gebunden ist..

Von dem souveränen Volke als der Staatspersönlichkeit geht die Verfassung des Staates aus. Diese Verfassung ist wesentlich verschieden von der des monarchisch-konstitutionellen Staates. In letzterem ist die Staatspersönlichkeit selbst unverändert geblieben, der Monarch hat nur einen Theil des öffentlichen Rechtes neu geregelt. Aber er regiert nicht auf Grund der Verfassung, sondern nur in Gemäßheit derselben. Anders in dem Staate der Volkssouveränetät. Eine Personenmehrheit kann nur handeln durch ihre Organe auf Grund einer Organisation, die durch die Verfassung gegeben wird. Die Verfassung ist also der erste ausgesprochene Volkswille und damit die Grundlage alles öffentlichen Rechtes. Dabei ist nicht nothwendig an eine einheitliche Verfassungsurkunde zu denken, es genügen auch einzelne den neuen Rechtszustand verbürgende Gesetze, wie sie z. B. in England bei der Thronbesteigung Wilhelms von Oranien erlassen wurden.

Kraft der Verfassung werden die verschiedenen staatlichen Funktionen auf die einzelnen Organe des Staates vertheilt, die Gesetzgebung auf den Monarchen in Gemeinschaft mit der Volksvertretung, die Exekutive auf den Monarchen und die Rechtsprechung auf die Gerichte. Formell sind die drei verfassungsmäßigen Staatsorgane, Monarch, Volksvertretung und Gerichte, einander nebengeordnet. Der Monarch ist allerdings nicht die Verkörperung der Staatspersönlichkeit, nicht die Quelle alles staatlichen Rechtes, sondern nur eines von mehreren Organen des mit dem Volke identifizirten Staates. Aber in dieser Stellung leitet er sein Recht ebenso unmittelbar aus der Verfassung kraft erblicher Berechtigung her wie die beiden anderen Organe, und sollte deshalb die ihm über-

tragenen Funktionen auch in völliger Unabhängigkeit von ihnen ausüben.

Allein die theoretisch angenommene Unabhängigkeit der einzelnen Organe von einander geht in der Praxis des Staatslebens unter.

Ist das Volk die Quelle der staatlichen Herrschaft, so steht jenes Organ dem Souverän am nächsten, das immer von Neuem durch die Wahl aus der Quelle alles Rechtes hervorgeht, in dessen Bestellung allein die Souveränetät des Volkes sich fortdauernd bethätigen kann. Die Volksvertretung ist das einzige Organ, das ein immer erneutes Mandat vom Souverän erhält. Sie ist daher allein die unmittelbare Vertretung des souveränen Volkes. Kraft dieses Rechtstitels kann sie eine höhere Gewalt gegenüber den anderen Staatsorganen in Anspruch nehmen. Dies gilt insbesondere von ihrem Verhältniß gegenüber dem Monarchen, der ohne eigenes historisches Recht auf die Krone sich dem Staatsorgane beugen muß, das in den engsten Beziehungen zu dem Souveräne, d. h. dem Volke steht.

Die Verwirklichung ihres Anspruches wird der Volksvertretung dadurch ermöglicht, daß sie vermöge des Budgetrechtes über alle Einnahmen und Ausgaben des Staates verfügt und damit den Monarchen in fortgesetzte Abhängigkeit von sich versetzt. Der Monarch ist keinen Augenblick zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Funktionen in der Lage, wenn er nicht in Uebereinstimmung mit dem Willen der Volksvertretung und insbesondere mit dem vorwiegend über die Finanzen verfügenden Unterhause sich befindet. Er muß daher sein Ministerium derart besetzen, daß es das Vertrauen der Volksvertretung genießt. Damit entsteht die Gewohnheit des Ministerwechsels je nach den Schwankungen der Parteiverhältnisse in der zweiten Kammer der Volksvertretung. Jedes direkte oder indirekte Mißtrauensvotum derselben erfordert den Wechsel des Ministeriums.

Der Monarch ist jedoch durch das Erforderniß der ministeriellen Gegenzeichnung bei Ausübung aller Regierungsgeschäfte an die Mitwirkung des verantwortlichen Ministeriums gebunden. Letzteres kann nur handeln in Uebereinstimmung mit der Volksvertretung. Folglich kann der Monarch keine anderen Entschließungen fassen, als die das Ministerium ihm vorlegt. Damit ist die Unterwerfung

der Monarchie unter die Volksvertretung ausgesprochen. Da alle Ernennungen der Beamten nur durch das parlamentarische Ministerium oder unter dessen Verantwortlichkeit erfolgen, da auch das Gesetz, dem allein die Gerichte unterworfen sein sollen, jederzeit von der Volksvertretung abgeändert werden kann, so ist die Volksvertretung die oberste Gewalt im Staate, jede andere von ihr abhängig und ihrem Willen unterthan.

Die Monarchie hat selbst innerhalb der ihr verfassungsmäßig zugewiesenen Sphäre keinerlei Herrschaftsrecht selbstständig auszuüben, sondern ist auf rein formelle Funktionen, den Wechsel der Ministerien je nach den parlamentarischen Voten und die Vollziehung der vom Ministerium in Uebereinstimmung mit der Kammermehrheit vorgelegten Akte beschränkt. Da der Monarchie die Möglichkeit eigener Bethätigung fehlt, kann sie auch ihrerseits die staatlichen Aufgaben nicht erfüllen. Sie sichert nur die Stetigkeit in der Abwicklung der Staatsgeschäfte durch Ernennung und Entlassung der Ministerien je nach den parlamentarischen Voten. Die Erfüllung der Staatsaufgaben ruht wie in der Republik in der Gesellschaft selbst, und die Vermittlung ihrer widerstrebenden Interessen kann nur in einem wechselseitigen Ausgleiche gefunden werden.

Da der Bestand des Ministeriums abhängig ist von wechselnden Kammervoten, so geht die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister auf in der politischen. Auch eine Rechtswidrigkeit des Ministeriums kann geheilt werden durch Ertheilung der Indemnität seitens der Kammern. Sobald diese aber einen Akt des Ministeriums für politisch zweckwidrig halten, führen sie durch eine dem Ministerium ungünstige Abstimmung dessen Entlassung herbei. Bei dieser Uebermacht der Volksvertretung wird aber jede Formulirung der rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister überflüssig und, wenn auch formell fortbestehend, kommt sie doch kaum jemals zur Geltung. In der politischen Verantwortlichkeit der Minister prägt sich aber wiederum die Thatsache aus, daß die höchste Gewalt bei der Volksvertretung ruht. Denn der Monarch kann seinem Willen keine Geltung verschaffen, so lange das Ministerium das Vertrauen der Volksvertretung genießt. Die letztere hält dagegen das Ministerium in steter Abhängigkeit von sich. Nur der Volksvertretung gegenüber besteht daher überhaupt eine ministerielle Verantwortlichkeit.

So führt die Praxis des parlamentarischen Staates zu dessen Ausgangspunkt zurück. Wie er historisch entstand, indem durch die Vernichtung der überkommenen Monarchie die höchste Gewalt der Gesellschaft anheimfiel, und wie deshalb das Prinzip der Volkssouveränetät die Grundlage des neuen Staatsrechtes wurde, so ruht thatsächlich und gewohnheitsrechtlich die Herrschaft bei der unmittelbaren Vertretung des Volkes. Die parlamentarischen Ministerien und das Prinzip der Volkssouveränetät stehen, sich wechselseitig bedingend, im engsten Zusammenhange mit einander. Damit ist die Einheit der Staatspersönlichkeit rechtlich wie thatsächlich auf das Entschiedenste gewahrt. Das Prinzip der Theilung der Gewalten hat wie die darauf beruhende Institution der Monarchie kaum mehr als eine formelle Bedeutung und ist thatsächlich aus dem Staatsleben eliminirt.

Diese Entwicklung des parlamentarischen Staates, welche so ganz der älteren konstitutionellen Theorie widersprach, konnte auf deren Fortbildung selbst nicht ohne Einfluß bleiben.

Schon nach dem Sturze des ersten Kaiserreichs gab Benjamin Constant in seinem Cours de politique constitutionelle eine selbstständige Weiterentwicklung des konstitutionellen Staatsrechts, die den zurückgekehrten Bourbonen als Verfassungsentwurf dienen sollte. Der parlamentarischen Praxis wird hier dadurch Rechnung getragen, daß als Inhaber der Exekutive nicht mehr der Monarch, sondern das Ministerium gilt. Dagegen wird für den Monarchen eine besondere königliche Gewalt, Pouvoir modérateur, geschaffen, deren Wesen darin besteht, daß sie ohne direktes Eingreifen in die verschiedenen Staatsfunktionen das ausgleichende Element zwischen den drei anderen Gewalten bildet und sie in Schranken hält. Das geschieht gegenüber der Exekutive durch das Recht der Ministerentlassung, gegenüber der Legislative durch das Recht der Parlamentsauflösung und das absolute Veto bei Gesetzen, gegenüber der Rechtsprechung durch das Recht der Gnade. Da jedoch der Monarch selbst diese Rechte nur unter Verantwortlichkeit des parlamentarischen Ministeriums ausüben kann, so wird er zum reinen Luftgebilde und ist dem wirklichen Staatsleben entrückt. Constant selbst bezeichnet ihn daher als „un être à part au sommet de l'édifice".

Gleichwohl haben die Verfassungen von Portugal und des ehemaligen Kaiserreichs Brasilien es unternommen, die Constant'sche

Theorie gesetzlich zu verwirklichen. Welche Bedeutung die Monarchie dabei behielt, zeigt am besten ihre völlig widerstandslose Beseitigung in Brasilien.

Auch England hat die Theorie der mit der neueren Staatspraxis unvereinbaren Lehre von der Theilung der Gewalten fallen lassen. So verlangt Stuart Mill in seinem 1861 erschienenen Considerations on Representative Government als das Wesentliche für die Repräsentativverfassung nur, daß das Volk oder ein zahlreicher Theil davon durch seine periodisch gewählten Vertreter die oberste Kontrolgewalt ausübt. Da jedoch in der Monarchie und dem Oberhause immer noch wenigstens rechtlich selbstständige Staatsfaktoren bestehen, so soll dieser Widerspruch gelöst werden durch die politische Moral, welche Konflikte unter den einzelnen Faktoren unmöglich macht und sie nöthigt, sich der Volksgewalt zu fügen, z. B. die Monarchie auf ihr Veto bei der Gesetzgebung zu verzichten und die Minister nach dem Willen des Unterhauses zu bestellen. Die politische Moral in diesem Sinne ist aber überhaupt keine Moral, sondern neu sich bildendes Gewohnheitsrecht, welches das historische Recht überwindet. So wird denn diese Moral auch nur den nicht popularen Elementen der Verfassung zugemuthet. Die Monarchie, welche ihre selbstständige Stellung verloren hat, findet bei Stuart Mill kaum noch beiläufig einmal Erwähnung.

Die Tendenz des parlamentarischen Staates geht also auf eine stete Abschwächung der Monarchie, welche schon an sich im Staatsleben keine feste Wurzel geschlagen hat, sondern nur ein eingesetztes Reis bildet. Während die parlamentarische Monarchie nach ihrer ursprünglichen Anlage zwar nicht die Verkörperung der Staatspersönlichkeit, aber doch ein selbstständiges Organ des Staates und Träger einer eigenen Gewalt ist, hat das Herkommen des parlamentarischen Staates ihr diese selbstständige Stellung entzogen und damit gleichzeitig die ältere konstitutionelle Lehre von der Theilung der Gewalten gegenstandslos gemacht. Die parlamentarische Monarchie hat, wenn nicht überall, so doch vielfach nur noch eine rein dekorative Bedeutung. Der häufigere Uebergang in die republikanische Staatsform wird zum Theil gerade durch die Bedeutungslosigkeit der Monarchie verhindert. Eine selbstständige, über einzelnen Interessengegensätzen stehende Staatsgewalt kann natürlich durch eine derartig abgeschwächte Monarchie nicht mehr zur Geltung gebracht

werden. Für die praktischen Aufgaben der Politik steht die parlamentarische Monarchie nicht viel höher als die parlamentarische Präsidentschaftsrepublik.

Da nicht der Monarch, sondern das Volk die höchste Gewalt im Staate besitzt, so ist die Unverantwortlichkeit des Monarchen keineswegs begrifflich nothwendig. Denn an sich steht eine höhere Autorität über ihm, die zur Verantwortung ziehen könnte. Die Durchführung des Prinzips der Verantwortlichkeit des parlamentarischen Monarchen wäre an sich eben so wohl möglich wie bei dem Präsidenten der Republik. Wenn gleichwohl in Reminiscenz an das monarchische Prinzip der Monarch allgemein für unverantwortlich erklärt wird, so ist dies nicht mehr innere Nothwendigkeit, sondern positive Rechtssatzung. Dieselbe entspricht aber der Thatsache, daß der Monarch gar nicht selbst handeln kann.

Der Titel des parlamentarischen Monarchen kann dem in den monarchischen Staaten üblichen entsprechen und thut dies thatsächlich in verschiedenen Staaten, namentlich in England. Verschiedentlich bemüht man sich aber, schon in dem Stile das Prinzip der Volkssouveränetät zum Ausdrucke zu bringen. Es geschieht dies dadurch, daß, wie früher in Frankreich, jetzt noch in Belgien und Griechenland, der König sich nicht nach dem Lande, sondern nach dem Volke nennt. Damit wird ihm die souveräne Herrschaft über das Territorium abgesprochen, und er erscheint nur noch als Führer des souveränen Volkes. Noch mehr kommt die Volkssouveränetät dadurch zum Ausdrucke, daß der Monarch sich König nennt „von Gottes Gnaden und durch den Willen der Nation" und damit in dem letzteren den Rechtsgrund seiner eigenen Stellung anerkennt.

§. 3. Die demokratische Tyrannis.

Ist durch revolutionäre Umwälzungen die staatliche Gewalt der Gesammtheit der Staatsangehörigen anheimgefallen, so haben sie nunmehr die staatlichen Aufgaben zu erfüllen.

Wie früher dargethan, ist nun aber die sozial zerrissene Gesellschaft zur Erfüllung der höchsten Aufgabe des Staates, der sozialen Gerechtigkeit, nur unter besonders günstigen Voraussetzungen in der Lage. Die vorhandenen Interessengegensätze können in Folge der annähernd gleichen Stärke der einzelnen sozialen Faktoren zeitweise sich gegen einander ausgleichen, sich

selbst das Gleichgewicht halten und damit die dem Staate gesetzte Aufgabe lösen.

Gerade nach großen revolutionären Stürmen in einem von gewaltigen Parteikämpfen zerrissenen Volke ist aber dieses Gleichgewicht der sozialen Kräfte am wenigsten zu erreichen. Zunächst erhält diejenige Strömung die Oberhand, welche den revolutionären Impuls gegeben und durch die Revolution die bestehende Ordnung gestürzt hat. Sie wird aber mit innerer Nothwendigkeit durch immer extremere Richtungen abgelöst, die die besitzlosen Klassen und ihre Führer auf Kosten der Besitzenden zur Herrschaft bringen. Denn wie kann sie sich auf ein historisches Recht, auf die Heiligkeit der Obrigkeit berufen, da sie selbst beide eben erst gestürzt hat? Es ist eben einfach der soziale Klassenkampf entfesselt.

In diesem Kampfe gewinnen allerdings regelmäßig die Besitzenden, sobald sie sich aus ihrer Betäubung aufraffen, schließlich den Sieg. Aber sie sind selbst einer Herrschaft müde, bei der sie jeden Augenblick wieder in ihrer wirthschaftlichen und persönlichen Existenz bedroht werden. Sicherheit der Person und des Eigenthums steht der Masse der Besitzenden höher als jedes politische Recht. Die von krankhaften Zuckungen gequälte Gesellschaft sehnt sich nach Ruhe um jeden Preis, um nach der einseitigen politischen Expansion wieder einmal ungestört der wirthschaftlichen Entwicklung zu leben. Dies ist die Stelle für die demokratische Tyrannis und ihren Träger, den mit Freuden empfangenen Retter der Gesellschaft.

Sobald die politische Müdigkeit der Gesellschaft wieder das Bedürfniß nach einer selbstständigen Staatsgewalt entstehen läßt, kommt in dem Volke der monarchische Gedanke wieder zur Geltung. Aber die historische Monarchie ist vernichtet, ihre Restauration würde manche derjenigen Verhältnisse wieder aufleben lassen, gegen die sich gerade die Revolution gerichtet hatte. Eine neue Monarchie könnte in der veränderten Ordnung kein eigenes Recht mehr für sich geltend machen und wäre nur unter Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränetät als parlamentarische Monarchie möglich. Das genügt aber dem intensiven Bedürfniß der Gesellschaft nach einer starken selbstständigen Staatsgewalt nicht. Nie tritt die innere Nothwendigkeit einer über der Gesellschaft erhabenen Staatsgewalt stärker hervor als hier, wo die Gesellschaft sie kurz zuvor vernichtet hat. Recht

und Staat sind so angeborene Bedürfnisse des menschlichen Gemeinlebens, daß sie, selbst in ihrer bisherigen Form vernichtet, sofort von Neuem entstehen müssen.

Die auf diesen Grundlagen erwachsende demokratische Tyrannis steht in innerem Widerspruche mit der christlich-germanischen Weltanschauung. Denn diese verbietet die extreme Verfolgung einseitig sozialer Interessen auf Kosten der Gesammtheit und hält stets, wenn auch in den abgeschwächten Formen einer Präsidentschaft der Republik, an der Idee der selbstständigen Staatsgewalt fest. So konnte man denn das Vorbild der demokratischen Tyrannis nicht in dem germanischen Mittelalter, sondern nur in der römischen Kaiserherrschaft finden. Die römische Republik war untergegangen in der Monarchie, indem das römische Volk dem in den Bürgerkriegen siegreichen Parteiführer zunächst unter Wahrung republikanischer Formen die oberste Gewalt übertrug. Dies ist die Bedeutung der Lex regia, vermöge deren das Volk sich aller seiner Gewalt zu Gunsten eines Einzelnen entäußert.

Die Analogie trifft aber nur für den Ursprung zu, nicht für die Dauer.

Die römische Monarchie gab der national und sozial zersetzten antiken Welt die Möglichkeit, sich, ungestört von dem Ansturme der Germanen, vollständig auszuleben. Das Entstehen eines neuen Lebens aus der heidnisch-antiken Welt selbst heraus war nicht möglich, sondern nur eine Verlangsamung des Zersetzungsprozesses und damit ein Hinausschieben des vollständigen Absterbens. Die römische Monarchie, einmal begründet, war daher die dauernde Staatsform der antiken Welt, so lange sie bestand, da in diesem Weltreiche die politische Freiheit einfach zur Unmöglichkeit geworden war.

Die modernen Völker dagegen können wohl zeitweilig das Bedürfniß nach Ruhe um jeden Preis haben. Vermöge des Einflusses des Christenthums regeneriren sie sich aber selbst nach Perioden tiefsten Verfalls, der an die Vernichtung nahe heranstreift, immer wieder aus sich heraus. Gerade für die innere Regeneration giebt ihnen die Zeit des Absolutismus die nothwendige politische Ruhe. Der Absolutismus als Selbstzweck ist in jedem Volke der christlich-germanischen Kulturgemeinschaft unmöglich, er muß wieder verschwinden, sobald er seine Mission erfüllt hat, und der politischen

Freiheit Platz machen. Die demokratische Tyrannis kann in einem modernen Volke nie dauernde Institution, sondern nur vorübergehende Erscheinung sein.

Die demokratische Tyrannis entsteht zunächst als rein historische Thatsache, indem der Retter der Gesellschaft, gestützt auf das Heer, sich in den Besitz der Staatsgewalt setzt. Diese einfache Thatsache der nackten Gewalt genügt aber dem neuen Herrscher nicht. Er fühlt das Bedürfniß, namentlich im Verhältnisse zu dem angeblich göttlichen Rechte der übrigen Monarchen seine Gewalt auf irgend einen Rechtstitel zu stützen. Diesen vermag ihm nach der Vernichtung der früheren selbstständigen Staatsgewalt nur die souveräne Gesellschaft selbst vermöge des allgemeinen Stimmrechtes zu geben. Da der Usurpator thatsächlich bereits die Staatsgewalt besitzt und ihre ganze Machtfülle in die Wagschale werfen kann, überdies einen allgemein empfundenen sozialen Bedürfnisse nach Ruhe und Ordnung entgegenkommt, so ist das Ergebniß der Abstimmung nie zweifelhaft. Von einer imposanten Majorität der Nation erkoren, steigt der Usurpator aus der Wahlurne hervor. Als „Erwählter der Nation" vereinigt er jetzt die ganze Macht der an das Volk zurückgefallenen Staatsgewalt in seiner Person und behauptet sie vermöge des ihm ergebenen Heeres.

Es ist nicht eigenes Recht wie beim absoluten Monarchen, das der Erwählte der Nation in seiner Person vereinigt, sondern nur die Ausübung des gesammten Rechtes der nach wie vor souveränen Nation. Durch die Wahl wird er nicht zur Staatspersönlichkeit selbst, wohl aber zum einzigen verfassungsmäßigen Organe des in dem Volke aufgegangenen Staates. Aber da nicht das Recht der Nation selbst übertragen ist, sondern nur dessen Ausübung, so muß die Nation doch ihr Recht noch in irgend welcher Weise bethätigen können. Denn ein Recht, über welches der Berechtigte in keiner Hinsicht mehr verfügen kann, hat für ihn aufgehört, ein Recht zu sein.

In der That ist der Nation eine solche Befugniß geblieben, aber gerade dadurch verstärkt sich die Gewalt des Herrschers. In dem monarchischen Staate kann sich der Monarch Selbstbeschränkungen auferlegen, sich bei Abgabe einzelner Willenserklärungen sogar an die nothwendige Mitwirkung selbstständiger Organe binden, weil es sein eigenes monarchisches Recht ist, über das er verfügt. Der

Erwählte der Nation kann aber nie über das unveräußerliche Recht der Nation, sich kraft ihrer Souveränetät ihre Verfassung selbst zu geben, verfügen.

Kraft der vom Volke angenommenen Verfassung mag dem Herrscher eine Volksvertretung zur Seite gesetzt sein. Aber jedes ihrer Mitglieder ist doch nur von einem ganz geringen Bruchtheile des Volkes gewählt worden, der Erwählte der Nation von einer imposanten Mehrheit des ganzen Volkes. Es leuchtet ein, daß er trotz des gemeinsamen Ursprunges das höhere und bessere Recht für sich geltend machen kann. Das Verhältniß ist gerade umgekehrt wie in der parlamentarischen Monarchie, wo die Volksvertretung mit ihrem stetig erneuerten Mandate dem souveränen Volke näher steht als der Monarch. In der demokratischen Tyrannis dagegen verschwindet die Volksvertretung hinter der Alles beherrschenden Persönlichkeit des Monarchen. Ihre Befugnisse sind nur Scheinrechte, die kaum dem Wesen einer Volksvertretung entsprechen. Zu einer Erweiterung der parlamentarischen Befugnisse läßt sich der Herrscher erst dann herbei, wenn die Periode der Tyrannis bereits ihrem Ende entgegengeht und sich innerlich überlebt hat, so das erste französische Kaiserreich in den hundert Tagen, das zweite in seiner liberalen Phase.

Aber unter allen Umständen fehlt der Volksvertretung für sich selbst wie für ihre Befugnisse jede Rechtssicherheit. Wenn auch die Verfassung selbst die Formen einer Verfassungsänderung festsetzt, so kann doch dadurch dem unveräußerlichen Rechte des souveränen Volkes in keiner Weise präjudizirt werden. Der Herrscher kann also jeden Augenblick über die Köpfe der Volksvertretung hinweg dem souveränen Volke einen Verfassungsentwurf vorlegen, der die Rechte der Volksvertretung erweitert oder beschränkt, ohne daß diese irgend einen Rechtstitel hätte, gegen ein solches Verfahren Einspruch zu erheben.

Alle Organe zur Ausführung des staatlichen Willens können hiernach nur von der Person des Herrschers abhängen und ihm verantwortlich sein. Selbst wenn in der Zeit der absterbenden Tyrannis mit der Erweiterung der parlamentarischen Rechte das Prinzip der politischen Verantwortlichkeit der Minister vor der Volksvertretung aufgestellt wird, so ist dies doch bloß Schein. Denn die demokratische Tyrannis kann ihrer inneren Natur nach nie die

Volksvertretung zur höchsten Gewalt im Staate machen und die Abhängigkeit der Minister allein von der Volksvertretung anerkennen. Wie der Parlamentarismus selbst nur ein Scheindasein führt, so auch die parlamentarischen Ministerien. Die freie Thätigkeit beider ist nichts anderes als die Freiheit der Maus, die zwischen den Pfoten der Katze umherlaufen darf. Jede Verfassung der demokratischen Tyrannis ist eine Lüge.

Dagegen kann der Erwählte der Nation dieser gegenüber nicht seine eigene Verantwortlichkeit ableugnen. Während alle Staatsorgane nur dem Herrscher verantwortlich sind und in Wahrheit nur ihm verantwortlich sein können, ist der Mandatar der Nation nur ihr Verantwortung schuldig, wie er seinen Auftrag ausführt. Diese Verantwortlichkeit ist aber staatsrechtlich nur ein unausführbares Prinzip. Denn dem Erwählten der Nation ist die höchste Gewalt dauernd, ja dem Buchstaben nach erblich übertragen. So lange er aber im Besitze dieser höchsten Gewalt ist, kann er selbstverständlich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Die Nation vermag also die Verantwortlichkeit ihres Mandatars nur zur Geltung zu bringen, indem sie, falls sie die physische Macht dazu hat, durch einen Rechtsbruch ihm seine Gewalt wieder entzieht. So erklärt die Vorrede der französischen Verfassung des zweiten Kaiserreiches das französische Staatsoberhaupt für unverantwortlich erklären, bedeute das öffentliche Gefühl belügen, bedeute eine Fiktion aufstellen, die dreimal unter dem Lärm der Revolutionen zerstoben sei. Damit wird die Revolution als Mittel, das Staatsoberhaupt zur Verantwortung zu ziehen, verfassungsmäßig sanktionirt, der Rechtsbruch für eine organische Einrichtung des Staatsrechtes erklärt. Wie die demokratische Tyrannis durch Gewalt begründet ist, so kann sie auch gegenüber der Gewalt kein Recht behaupten. Sie geht unter, sobald nach Aufhören ihrer inneren Berechtigung die physische Gewalt ihren Händen entschlüpft.

Begründet durch Gewalt, während ihres Bestehens Lüge und einem gewaltsamen Untergange geweiht, trägt die demokratische Tyrannis einen diabolischen Charakter. Wenn man Lüge und Gewalt als die hervorstechendsten Charakterzüge des Bonapartismus bezeichnet hat, so handelt es sich dabei nicht bloß um persönliche Eigenschaften der Bonapartes und ihrer Staatsmänner, sondern Lüge und Gewalt entsprechen nur dem inneren Wesen der Staats-

form selbst und beeinflussen natürlich auch die an der Politik betheiligten Menschen.

Die demokratische Tyrannis bildet die innerlich nothwendige Sühne für ein Volk, das sich an dem historischen Rechte vergangen und die überkommene Form seines Staates gewaltsam vernichtet hat. Wie jede Sühne trägt sie aber das Moment der Strafe und der Reinigung in sich. Sie giebt das durch Parteien zerrissene Volk sich selbst wieder und eröffnet ihm durch Entziehung der politischen Rechte, ohne es selbst zu wollen, die Möglichkeit, wieder zu politischer Freiheit zu gelangen. Wie keine Sühne eine dauernde ist, so hat auch die demokratische Tyrannis, wieder gegen ihren Willen, nur eine kurze Zeit der Wirksamkeit vor sich. Sobald die krankhaft zerrüttete Gesellschaft wieder zur Ruhe und zum Bewußtsein ihrer selbst gelangt ist, fällt die Tyrannis in sich selbst zusammen.

Trotzdem wäre es ungerechtfertigt, die demokratische Tyrannis und ihre Wirksamkeit nur als eine thatsächliche Erscheinung zu betrachten und ihr den staatsrechtlichen Charakter abzusprechen. Gewiß beruht die demokratische Tyrannis auf Gewalt, und hierüber kann auch der Versuch ihrer Legalisirung durch eine Volksabstimmung um so weniger hinwegtäuschen, als die Legitimität der letzteren selbst von höchst zweifelhafter Natur ist. Aber im letzten Grunde sind doch auch Monarchie und Volkssouveränetät wie der Staat überhaupt nicht mehr juristisch ableitbar, sondern historische Thatsachen, auf Grund deren sich das neue Recht gebildet hat. Eine von Anfang an vorhandene Legitimität auf Grund göttlichen Rechtes giebt es nirgends. Jedenfalls bildet auch die demokratische Tyrannis eine stabilirte Ordnung der Machtverhältnisse, wie sie das Recht voraussetzt. Daß der ethische Inhalt dieser Ordnung ein sehr geringer ist, theilt sie mit manchen anderen Rechtsinstitutionen, ist aber mit dem Rechtscharakter nicht unvereinbar. Denn Recht und Sittlichkeit können mit einander in Widerspruch stehen. So sind denn selbst von denen, welche die Rechtmäßigkeit der demokratischen Tyrannis auf Grund des Legitimitätsprinzips mit aller Entschiedenheit bekämpft haben, ihre Akte nach innen wie nach außen als fortbestehend und den Staat verpflichtend anerkannt worden. Dies ist aber nur möglich, wenn man die Verfassung der Tyrannis nicht bloß als Thatsache, als gewaltsame Durchbrechung der Rechts-

ordnung, sondern als wirkliches, auf Grund dieser Thatsache neu entstandenes Staatsrecht auffaßt.

Die demokratische Tyrannis bildet die Durchführung des Prinzips der Volkssouveränetät bis in die äußersten Konsequenzen, bei denen es bereits wieder in sein Gegentheil umschlägt.. Das Prinzip der Volkssouveränetät wird daher auch stets in dem Titel des Herrschers zum Ausdrucke gebracht. Im Anfange werden sogar noch die republikanischen Formen gewahrt, und der unumschränkte Herrscher erscheint nur als republikanischer Beamter. Aber auch nach Herstellung der äußeren Form der Monarchie nennt er sich nicht nach dem Lande, sondern nach dem Volke und verfehlt nie, auf den Willen der Nation als den Rechtstitel seiner Herrschaft zu verweisen.

Die demokratische Tyrannis bildet keine besondere Staatsform der Neuzeit, sondern ist auch im Alterthum und im Mittelalter jeder Periode politischer oder sozialer Zersetzung eigenthümlich. Beim Uebergange zur Neuzeit tritt sie sowohl in den italienischen Republiken wie in England durch das Protektorat Cromwells in Erscheinung. Diese Fälle gehören jedoch noch einer anderen staatlichen Ordnung an, es wirken Momente mit ein, die im modernen Staate nicht mehr vorhanden sind oder zurücktreten. Die moderne Staatenwelt kennt die demokratische Tyrannis einzig in dem ersten und zweiten französischen Kaiserreiche. Sie bieten allein den der Gegenwart entsprechenden Typus. Daß es sich aber dabei nicht um vereinzelte Fälle, sondern um eine typische Erscheinung handelt, zeigt nicht nur die innere Verwandschaft des ersten und zweiten Kaiserreiches, sondern auch der mißlungene erneute Versuch einer demokratischen Tyrannis in dem Boulangismus.

Abtheilung II.

Die Objekte der Staatsherrschaft.

Kapitel I. Das Staatsgebiet.

Der Staat ist nicht vorhanden ohne einen räumlich abgegrenzten Theil der Erdoberfläche, über den er eine andere Staaten ausschließende Herrschaft bethätigt. Gerade die territoriale Grundlage unterscheidet den Staat von einem Nomadenstamme und von einem Volke, das nach Aufgabe seines bisherigen Territoriums sich neue

Wohnsitze sucht. Beide haben eine staatliche Organisation, aber nur nach der persönlichen Seite hin. Man kann sie deshalb als werdende Staaten bezeichnen. Aber zur Vollendung gelangt der Staat erst mit dem Augenblicke, in dem die Herrschaft sich auch über die dingliche territoriale Grundlage erstreckt.

Dem Mittelalter ist der Begriff einer allbeherrschenden Staatsgewalt noch fremd. Es kennt nur einzelne, auf besondere Rechtstitel zurückgeführte Rechte der Obrigkeit. Allerdings hat jeder Staat nothwendig an sich schon ein bestimmtes Territorium. Neben dieser allgemeinen Staatsherrschaft sucht man aber der Gebietshoheit eine besondere Grundlage zu geben, indem alles Gebiet in lehnrechtliche Abhängigkeit vom Landesherren gebracht wird, und dieser damit ein lehnrechtliches Obereigenthum über das ganze Staatsgebiet erhält. Die konsequente Durchführung dieses Gedankens gelingt aber nur in den Gebieten, in denen durch ein eroberndes Kriegsheer die neue Staatsgewalt begründet wird, so namentlich in England nach der normannischen Eroberung und in den Kolonialgebieten des ostelbischen Deutschland.

Mag nun aber die Gebietshoheit eine allgemeine oder eine besondere lehnrechtliche Grundlage haben, immerhin giebt sie dem Staate bei der stark ausgeprägten germanischen Anschauung von dem Rechte des Individuums und der personenrechtlichen Gemeinschaften auch dem Staate gegenüber nur einzelne bestimmte Befugnisse. Dieselben sind bei der lehnrechtlichen Auffassung, die dem staatlichen Herrschaftsrechte einen wesentlich privatrechtlichen Inhalt unterschiebt, sogar erheblich ausgedehnter als bei der volksrechtlichen.

Erst mit dem Siege der absoluten Monarchie auf dem Kontinente Europas kommt der Gedanke zum Durchbruche und zur praktischen Anwendung, daß das Recht des Staates selbst ein unbeschränktes ist und sich nicht in einzelne Befugnisse auflösen läßt.

Diese Herrschaft hat den Charakter eines allumfassenden dinglichen Rechtes des Staates über sein Gebiet.

Die Herrschaft ist eine allumfassende, sie enthält den Inbegriff aller Rechte, die man überhaupt aus der Staatsherrschaft entwickeln kann. Da nun das rechtliche Können des Staates unbeschränkt und unbeschränkbar ist, so umfaßt auch das Recht des Staates über sein Gebiet alle nur irgend denkbaren Rechte. Diesen Inbegriff

von Rechten durch Aufzählung der in ihm liegenden Befugnisse erschöpfen zu wollen, muß also mit Nothwendigkeit ein vergebliches Bemühen sein. Das Herrschaftsrecht des Staates ist ein ebenso umfassendes Recht wie das Eigenthum im römischen Sinne, nur mit dem Unterschiede, daß sein Inhalt nicht privatrechtlicher, sondern staatsrechtlicher Natur ist.

Doch das private Eigenthum, selbst wenn man seinen Begriff noch so sehr ausdehnt, ist nur ein ius inter privatos und findet seine Beschränkung in den nothwendigen Lebensbedingungen der Gesammtheit, also in dem Staats- und Verwaltungsrechte. In gleicher Weise beschränkt der Staat seine Herrschaft selbst mit Rücksicht auf die Koexistenz der Staaten neben einander. Die an sich schrankenlose Herrschaft des Staates über sein Gebiet unterliegt daher den Beschränkungen des Völkerrechtes.

Die Herrschaft selbst ist dinglicher Natur. Sie bedeutet nicht nur die räumliche Ausdehnung für die Wirksamkeit der Staatsgewalt, sondern ein Recht an dem Gebiete selbst, über das der Staat seine Herrschaft ausübt. Jedes dingliche Recht ist aber ein Recht nicht an der todten Sache, sondern es gewinnt den Charakter des Rechtes nur durch seine Beziehung zu anderen Rechtssubjekten. Der Charakter des dinglichen Rechtes im Gegensatze zum obligatorischen besteht nun darin, daß es dem Berechtigten nicht eine andere bestimmte Person verpflichtet, sondern, soweit das dingliche Recht reicht, jede andere Person von der Bethätigung ihres Willens gegenüber der Sache ausschließt. So ist auch die Gebietshoheit des Staates ein ausschließliches Recht. Sie verhindert jede andere Staatsgewalt an der Bethätigung der Herrschaft innerhalb des Gebietes, unterwirft alle innerhalb des Gebietes befindlichen Personen sowohl Staatsangehörige wie Fremde lediglich der Herrschaft der gebietenden Staatsgewalt. Vermöge dieses ausschließlichen Herrschaftsrechtes hat der Staat allein die Befugniß, innerhalb des Gebietes Herrschaftshandlungen vorzunehmen.

Bei der besonderen Wichtigkeit des Gebietes als der dinglichen Grundlage des Staates ist in den meisten Staaten, in denen das Gesetz nicht auf einseitiger Willenserklärung des Herrschers beruht, das Staatsgebiet gesetzlich festgelegt. Die Verfassung selbst bestimmt den Umfang des Staatsgebietes nach seinem derzeitigen Bestande und läßt für die Zukunft Veränderungen nur auf dem Wege der

Gesetzgebung zu. Wo wie in England eine solche verfassungsmäßige Festlegung des Staatsgebietes nicht besteht, wird doch die Einwirkung der Volksvertretung auf Gebietsveränderungen durch die parlamentarische Verantwortlichkeit des Ministeriums gesichert. Ja wenn einmal ausnahmsweise wie in dem deutsch-englischen Vertrage vom 1. Juli 1890 eine Gebietsveränderung von der parlamentarischen Zustimmung abhängig gemacht wird, empfindet man dies geradezu als eine Beeinträchtigung der Rechte des Unterhauses, da die politische Verantwortlichkeit des Ministeriums nur gegenüber dem Unterhause praktisch wird, die parlamentarische Zustimmung aber von beiden Häusern zu ertheilen ist.

Das Staatsgebiet ist ein untheilbares. Es ergiebt sich dies mit Nothwendigkeit aus dem Charakter des Staates als eines Einheitsstaates. In diesem muß die Verfassung, d. h. der Inbegriff der Normen, welche Zusammensetzung und Thätigkeit des Staatswesens regeln, eine einheitliche sein. Deshalb ist aber in dem einheitlichen Staatswesen eine juristische Scheidung der Grundlage jedes Staates unmöglich. Die Eintheilungen des Staatsgebietes bestehen nur für die Verwaltung, verfassungsmäßig ist es ungetheilt und und untheilbar. Anders in dem zusammengesetzten Staate, der selbst erst wieder durch eine Verbindung von Staaten gebildet wird. In ihm ist das Staatsgebiet verfassungsmäßig getheilt nach dem Gebiete der einzelnen Staaten, aber auch nur soweit als die einzelstaatliche Sphäre der Staatsthätigkeit reicht.

Auf dem einheitlichen Staatsgebiete ruht auch der Titel des Staates. Wenn sich daneben in Deutschland und Oesterreich noch die alten Titel der historischen Territorien aus der Zeit der reinen Personalunion der Gebiete und aus der Zeit der Gesammtstaatsbildung erhalten haben, so sind dies historische Reminiscenzen ohne praktische Bedeutung für die Gegenwart. Der Titel des Staates wird von seinem Territorium selbst dann entnommen, wenn der Monarch in Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränetät nicht nach dem Lande, sondern nach dem Volke benannt wird.

Kapitel II. Die Staatsangehörigen.

§. 1. Die Staatsangehörigkeit überhaupt.

Dem ständischen Patrimonialstaate fehlt wie die Idee der allbeherrschenden Staatsgewalt so auch die allseitige Ergreifung und

Beherrschung des Einzelnen durch den Staat. Das allgemeine und unmittelbare Verhältniß zwischen Staat und Unterthan ist ihm daher noch fremd.

Ein solches unmittelbares Verhältniß bestand nur zwischen dem Fürsten und den größeren Grundbesitzern, die sich auf dem Kontinente seit Schluß des Mittelalters als sogenannter niederer Adel zu einer erblichen Klasse rechtlich abschlossen. Kraft Lehnrechtes steht der Adel in einem besonderen Treueverhältnisse zum Landesherren, von dem er sein Gut zu Lehen trägt. Dieses Verhältniß macht ihn zum unmittelbaren Unterthanen. Die Unterthanenschaft ergreift aber nicht nur den Grundherren persönlich, sondern auch seine ganze Familie, so lange sie im Lande ihren Wohnsitz hat.

Die bäuerliche Bevölkerung ist zwar ebenfalls der Staatsgewalt als Unterthanen unterworfen, ihr Verhältniß zum Staate ist aber nur ein mittelbares. Denn zunächst ist sie einer Gutsherrschaft unterworfen, welche über sie zwar in Unterordnung unter die Staatsgewalt, aber aus eigenem Rechte alle obrigkeitlichen Befugnisse ausübt. Wo ein privater Gutsherr nicht vorhanden ist, gilt der Landesherr als Gutsherr seiner Domänen, übt also die obrigkeitlichen Befugnisse in einer von seiner landesherrlichen verschiedenen Eigenschaft aus. Die Bauern sind daher nur mittelbar durch den Gutsherren Unterthanen des Staates. Ihre Staatsangehörigkeit bestimmt sich danach, ob sie einem inländischen Gutsherrn unterworfen sind.

Die Städte endlich bilden geschlossene Korporationen, die neue Mitglieder nur unter gewissen, in den einzelnen städtischen Verfassungen verschieden geregelten Voraussetzungen aufnehmen. Die Mitgliedschaft ist entweder eine solche zu vollem Rechte, das sogenannte Bürgerrecht, oder eine Art Passivbürgerrecht, das Recht der Schutzverwandten. Der Betrieb städtischer Gewerbe und zum Theil auch der Erwerb städtischer Grundstücke ist abhängig vom Besitze des Bürgerrechtes. Bürger wie Schutzverwandte sind den Organen der städtischen Korporation unterworfen, die über sie alle obrigkeitlichen Rechte ausübt. Demnach sind die städtischen Einwohner ebenfalls nur mittelbare Staatsangehörige. Sie sind in erster Linie Unterthanen der städtischen Korporation und durch sie mittelbar des Staates. Ihre Staatsangehörigkeit bestimmt sich danach, ob sie aktive Mitglieder der Bürgergemeinde geworden oder durch den

Wohnsitz als Schutzverwandte einer städtischen Korporation unterworfen sind.

Der ständische Staat kennt also keine allgemeine Staatsangehörigkeit, sondern nur eine solche zu einem bestimmten Stande. Erst durch diese Standesangehörigkeit wird Jemand mittelbar oder unmittelbar Angehöriger des Staates. Daher sind auch die Voraussetzungen für den Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit keine allgemeinen, sondern richten sich nach den Bedingungen der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Stande.

Dieses System des ständischen Territorialstaates wird aber bereits durchbrochen durch das Beamtenthum des absoluten Staates. Dasselbe ist kein rechtlich geschlossener Stand, sondern eine freie Berufsklasse im Sinne der modernen Gesellschaftsordnung. Es steht daher nicht neben den drei historischen Ständen, sondern ergänzt sich aus ihnen allen. Ohne Rücksicht auf seine Herkunft nimmt aber der Beamte ebenfalls ein unmittelbares Verhältniß zum Landesherrn ein. Die Beamten werden daher, wenn sie bäuerlicher oder bürgerlicher Herkunft sind, von der Unterwerfung unter die gutsherrliche und städtische Obrigkeit befreit und als sogenannte Eximirte gleich dem Adel unmittelbar den landesherrlichen Behörden unterstellt. Das Beamtenverhältniß selbst begründet aber für den Beamten wie für seine Familie gleichzeitig die Angehörigkeit an den Staat, dem er dient. Er wird zum unmittelbaren Staatsangehörigen kraft des besonderen Treue- und Dienstverhältnisses, in dem er zum Landesherrn steht.

Nur in England hatte die absolute Monarchie der Normannenkönige die rechtliche Abschließung der Berufsklassen zu Ständen verhindert und die gutsobrigkeitlichen Gewalten allmählich durch staatliche Organe ersetzt. Da Stände im Rechtssinne, abgesehen von der Pairie, überhaupt nicht existirten, und die obrigkeitliche Gewalt allgemein eine staatliche war, so waren der Begriff der mittelbaren Unterthanen und eine durch die Zugehörigkeit zu einem Stande bedingte Staatsangehörigkeit in England von selbst ausgeschlossen. Hier hat sich also von je her eine allgemeine Staatsangehörigkeit erhalten, deren Erwerb und Verlust sich nach allgemein giltigen Grundsätzen bestimmt.

Mit der Aufhebung der ständischen Ordnung der Gesellschaft auf dem Kontinente waren auch hier die Bedingungen für eine all-

gemeine Staatsangehörigkeit geschaffen. Durch die französische Revolution wurden in Frankreich selbst und während der folgenden Jahrzehnte in allen kontinentalen Staaten die ständischen Unterschiede aufgehoben. Die bäuerliche Bevölkerung wurde von der persönlichen Unterthänigkeit unter dem Gutsherren befreit, die gutsobrigkeitliche Gewalt zum Theil selbst beseitigt. Gleichzeitig erfolgte die Freigabe des Handels- und Gewerbebetriebes an alle Bevölkerungsklassen. Die rechtlichen Bevorzugungen des Adels fielen fast sämmtlich fort. Damit hatten die rechtlich abgeschlossenen Stände aufgehört zu existiren. Es gab nur noch nach der thatsächlichen Beschäftigung sich gruppirende Berufsklassen, aber rechtlich bestand unter ihnen keine Schranke mehr. Hierdurch war auch die Staatsangehörigkeit zu einer allgemeinen geworden. Die Voraussetzungen für ihren Erwerb und ihren Verlust einheitlich zu regeln, war nicht nur möglich, sondern auch nothwendig. In Frankreich wurde diese Aufgabe durch den Code civil von 1806, in den anderen kontinentalen Staaten während der folgenden Jahrzehnte gelöst.

Der Staat übt ein umfassendes Herrschaftsrecht nach der dinglichen und nach der persönlichen Seite hin. In letzterer Hinsicht sind es die Staatsangehörigen, welche das Objekt seiner Herrschaft bilden. Während der Fremde nur durch seinen Aufenthalt im Staatsgebiete und nur in Folge der staatlichen Gebietshoheit der Staatsherrschaft unterworfen wird, ist das Herrschaftsrecht des Staates über seine Angehörigen und die diesem entsprechende Unterwerfung derselben unter die Staatsgewalt von dem Aufenthalte im Inlande unabhängig. Auch im Auslande schützt der Staat seine Angehörigen gegen Unrecht mit den Mitteln des Völkerrechtes, auch im Auslande verpflichten den Inländer die Gesetze seiner Heimath. Nur die wirkliche Geltendmachung des staatlichen Herrschaftsrechtes über ihn wird zeitweise suspendirt, da der Staat diese in fremden Territorien nicht bethätigen darf. Die Staatsangehörigen sind also der Staatsgewalt nicht als einem Ausflusse der Gebietshoheit, sondern als selbstständiges Objekt der Herrschaft unterworfen. Wie das Gebiet das dingliche, so bilden die Staatsangehörigen das persönliche Herrschaftsobjekt.

Der Staat hat an seinen Unterthanen ein Herrschaftsrecht. Wie jedes Recht findet auch das des Staates seine Beziehung in anderen Rechtssubjekten, die durch dieses Recht beschränkt oder ver-

pflichtet werden. Während aber das dingliche Recht des Staates an seinem Gebiete ein Recht der Ausschließung gegenüber anderen Staaten war, ist diese negative Seite des staatlichen Herrschaftsrechtes bezüglich seiner Angehörigen zwar ebenfalls vorhanden, es bildet aber nicht die einzige Beziehung des Rechtes. Die Staatsangehörigen sind selbst Persönlichkeiten. Sie werden daher selbst durch das dem Staate an ihnen zustehende Herrschaftsrecht verpflichtet. Bildete die Gebietshoheit eine Analogie des privatrechtlichen Eigenthums, so kann man das Recht des Staates gegenüber den Staatsangehörigen den persönlichen Gewaltrechten des Familienrechtes vergleichen.

Das Herrschaftsrecht des Staates ist nun ein allumfassendes, der Inbegriff aller möglichen Rechte, welche der Staat überhaupt für sich in Anspruch nehmen kann, und diese Möglichkeit ist eine rechtlich unbegrenzte.

Die Verpflichtung der Staatsangehörigen gegenüber dem staatlichen Herrschaftsrechte geht aber so weit, als dieses selbst reicht. Ist der Inhalt des staatlichen Herrschaftsrechtes als ein umfassender Inbegriff von Rechten rechtlich unbeschränkt und unbeschränkbar, so kann auch das Wesen der Staatsangehörigkeit in nichts Anderem bestehen, als in einem allumfassenden Pflichtverhältnisse gegenüber der Staatsgewalt, das alle nur denkbaren Einzelpflichten, welche nur immer der Staat aufzuerlegen vermag, in sich schließt. Deshalb würde jeder Versuch einer Aufzählung und Feststellung der Einzelpflichten ein ebenso vergebliches wie überflüssiges Bemühen sein. Insbesondere ist die Aufstellung einer besonderen Treuepflicht schon deshalb gegenstandslos, weil die Treue kein juristischer, sondern ein ethischer Begriff ist, und alle Pflichten, die man aus der Treuepflicht herleitet, sich als Rechtspflichten schon aus dem allgemeinen Pflichtverhältnisse der Staatsangehörigkeit ergeben.

Dieses allgemeine Pflichtverhältniß besteht aber nur gegenüber dem Staate als solchen. Die Faktoren und Organe des Staates handeln jedoch allein dann in dieser staatlichen Eigenschaft, wenn sie sich innerhalb der Schranken der bestehenden Rechtsordnung bewegen. Sobald sie aus dieser heraustreten, kommen sie nur als Privatpersonen in Betracht und gegenüber solchen besteht selbstverständlich keine Rechtspflicht des Gehorsams. Dies ist die Bedeutung des bloß verfassungsmäßigen Gehorsams, wie er seit Anfang

dieses Jahrhunderts in den staatsrechtlichen Kompendien als besonderes Recht der Staatsangehörigen aufgestellt wird, aber sich aus der Natur der Dinge von selbst ergiebt. Die Verpflichtung des unbedingten Gehorsams auch gegenüber rechtswidrigen Befehlen der Obrigkeit, die passive obedience, wie sie zur Zeit der Stuarts von den englischen Absolutisten und Hoftheologen behauptet wurde, ist ein Widerspruch in sich selbst. Sie setzt das, was sie aus der Verpflichtung des passiven Gehorsams erst beweisen will, nämlich die absolute Monarchie, bereits als bewiesen voraus und folgert daher die Verpflichtung des passiven Gehorsams. Besteht aber wirklich eine absolute Monarchie, ein schrankenloser Despotismus zu Recht, dann kann allerdings keine obrigkeitliche Anordnung, soweit sie der Monarch selbst gewollt hat, mehr rechtswidrig sein. Mit jeder verfassungsmäßigen Staatsform ist aber eine andere Gehorsamspflicht der Unterthanen als innerhalb der Schranken der Rechtsordnung unvereinbar.

Wenn die Machtbefugniß des Staates auch eine rechtlich unbeschränkte ist, so bildet doch das Recht nicht allein das Maß aller Dinge. Auch die Macht des Staates findet physische und sittliche Schranken. Während er rechtlich Alles wollen darf, kann er nur das physisch und sittlich Mögliche fordern. Da aber der Staat, die Quelle des Rechtes, in der Hand unvollkommener Menschen liegt, so ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß die staatliche Rechtsordnung sich mit der sittlichen Ordnung in Widerspruch setzt, daß der Staat z. B. seinen Angehörigen etwas gebietet oder verbietet, was mit ihrer religiösen Ueberzeugung im Widerspruche steht. Die Rechtspflicht des Gehorsams dauert hier unverändert fort und wird durch das Strafgesetz erzwungen. Aber die Rechtsordnung kann die Regelung des menschlichen Daseins nicht erschöpfen.[1]) Es entsteht hier ein tragischer Konflikt zwischen den sittlichen und den rechtlichen Pflichten, bei dem nach der sittlichen Natur des Menschen

---

[1]) Vgl. Sophokl. Antig. V. 453 ff.:

Οὐδὲ σθένειν τοσοῦτον ᾠόμην τὰ σὰ
κηρύγμαθ', ὥστ' ἄγραπτα κἀσφαλῆ θεῶν
νόμιμα δύνασθαι θνητὸν ὄνθ' ὑπερδραμεῖν.
Οὐ γάρ τι νῦνγε κἀχθὲς, ἀλλ' ἀεί ποτε
ζῇ ταῦτα, κοὐδεὶς οἶδεν ἐξ ὅτου 'φάνη.

erstere siegen müssen, und das Ansehen des Staates selbst dauernd Schaden leidet.

Im Gegensatze zu dieser Auffassung der Staatsangehörigkeit als eines allumfassenden Pflichtverhältnisses sah die Lehre des Naturrechtes und die Staatswissenschaft bis in die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts in ihr nur ein Konglomerat von Rechten. Wenn man nun die Frage entscheiden will, ob die Staatsangehörigkeit Rechte gegenüber dem Staate in sich schließt, oder ob überhaupt Rechte der Staatsangehörigen gegenüber dem Staate begrifflich möglich sind, so muß man die Staatsangehörigen in ihrer an sich denkbaren doppelten Beziehung als persönliche Objekte der Staatsherrschaft und als Theilnehmer derselben betrachten.

Geht man von den Staatsangehörigen als persönlichen Objekten der Staatsherrschaft aus, so ergiebt sich als Wesen der Staatsangehörigkeit ein umfassendes Pflichtverhältniß gegenüber dem Staate. Dadurch wäre aber an sich nicht ausgeschlossen, daß die Staatsangehörigen gegenüber dem Staate auch Rechte haben können.

Es fragt sich nur, was man überhaupt unter einem Rechte versteht. Faßt man das subjektive Recht auf als bloßes Wollendürfen (Windscheid) oder als rechtlich geschütztes Interesse (Ihering) oder als ein Können, d. h. die Fähigkeit, Rechtsnormen im subjektiven Interesse in Bewegung zu setzen (Jellinek), so würde es Thorheit sein, die Möglichkeit subjektiver Rechte der Staatsangehörigen gegenüber dem Staate zu leugnen. Denn Alles, was der Staat nicht verbietet, ist, so lange er es nicht verbietet, auch erlaubt: in diesen Grenzen darf man auch dem Staate gegenüber wollen. Alle von der Rechtsordnung anerkannten Interessen werden von ihr auch geschützt: da der Staat seinem Wesen nach nur innerhalb der Schranken der Rechtsordnung handeln kann, so besteht dieser Schutz auch ihm selbst gegenüber. Von beiden Gesichtspunkten aus kann also die Existenz des subjektiven Rechtes der Staatsangehörigen gegenüber dem Staate nicht in Frage gezogen werden.

Aber das bloße Wollendürfen und das bloße rechtlich geschützte Interesse umfaßt auch rechtlich gleichgiltige Ausflüsse der menschlichen Willensfreiheit, die man wiederum als res meae facultatis, wie z. B. Essen, Trinken, Schlafen, aus der Rechtssphäre ausscheiden

muß. Will man das subjektive Recht nur erfassen, soweit es rechtlich von Bedeutung ist, so gehört zu seinem Begriffe nothwendig die Relation zu anderen Rechtssubjekten. Hiernach ist kein subjektives Recht der einen Person denkbar ohne eine ihm entsprechende Pflicht der anderen Person. Jedes subjektive Recht trägt also die Bindung und die rechtliche Verpflichtung des anderen Rechtssubjektes in sich. Beide sind untrennbar, das eine ohne das andere undenkbar.

Legt man diesen Begriff des subjektiven Rechtes unter, so steht die Anerkennung eines solchen gegenüber dem Staate mit dessen Wesen im Widerspruche und ist eine innere Unmöglichkeit. Der Staat ist im Verhältnisse zu den Staatsangehörigen die rechtlich unbeschränkte und unbeschränkbare allbeherrschende Rechtspersönlichkeit. Da er als Quelle der Rechtsordnung über ihr steht, kann er sich seinen Angehörigen gegenüber nie rechtlich verpflichten. Selbst wenn er dies im Widerspruche mit seiner eigenen Natur thun wollte, würde ihn nichts hindern, die übernommene Verpflichtung jeden Augenblick wieder zu kassiren. Eine Verpflichtung, deren sich der angeblich Verpflichtete jederzeit mit Rechtswirksamkeit entschlagen kann, ist aber überhaupt keine Verpflichtung im rechtlichen Sinne mehr.

Nun hat man freilich eingewendet, diese Ausführungen träfen nur für den gesetzgebenden, nicht für den verwaltenden Staat zu. Denn die Schrankenlosigkeit der Staatsgewalt bestehe nur für die Gesetzgebung, alle anderen Staatsfunktionen seien an die Schranken des Gesetzes gebunden und deshalb sei auch eine rechtliche Verpflichtung des Staates möglich, soweit er nicht als Gesetzgeber in Betracht komme. Allein die Persönlichkeit des Staates ist nur eine einzige und einheitliche, mag er auch seine Funktionen in verschiedenen Formen verrichten. Wenn das Gesetz Jemandem das Recht gäbe, eine schriftlich gemachte Offerte bis zum Empfange einer Antwort mündlich zu widerrufen, so würde es Niemandem einfallen zu behaupten, es sei bis zum Widerrufe oder bis zum Empfange der Antwort die schriftliche Persönlichkeit gebunden, nicht aber die mündliche, der andere Theil habe also ein Recht gegenüber der schriftlichen Persönlichkeit, das ihm die mündliche kassiren könne, sondern der andere Theil hat bis zur Zustellung seiner Antwort oder bis zum Widerrufe überhaupt noch kein Recht erworben. Wenn

eine Persönlichkeit auch nur in einer bestimmten Form ihre angebliche Verpflichtung jederzeit kassiren kann, so ist sie überhaupt nicht verpflichtet. Damit fällt aber auch die Möglichkeit eines subjektiven Rechtes der Staatsangehörigen gegenüber dem Staate fort.

Soweit solche subjektiven Rechte anerkannt werden durch die Rechtsordnung, wie z. B. in dem Verhältnisse des Staates als Fiskus zu anderen Privatrechtssubjekten beruhen sie nur auf der Fiktion, daß der Staat ein der gleichen Rechtsordnung wie seine Angehörigen unterworfenes Rechtssubjekt sei, während er thatsächlich über der Rechtsordnung steht und durch seinen Willen neues Recht schaffen kann.

Die Leugnung eines subjektiven Rechtes der Staatsangehörigen gegenüber dem Staate steht auch keineswegs im Widerspruche mit dem Wesen des Rechtes. Allerdings hat alles Recht es zu thun mit den Beziehungen verschiedener Personen zu einander. Aber daß die Willenssphären dieser Personen gegen einander abgegrenzt, unter ihnen wechselseitige Rechte und Pflichten begründet werden, ist keine Eigenthümlichkeit des Rechtes überhaupt, sondern des Privatrechtes. Im öffentlichen Rechte mit Ausnahme des Völkerrechtes stehen sich die allbeherrschende Staatsgewalt und die ihr unbedingt unterworfenen Staatsangehörigen gegenüber. Hier lassen sich keine Willenssphären gegen einander abgrenzen, wechselseitige Verbindlichkeiten begründen. Gegenstand der rechtlichen Ordnung kann nur die Bestimmung des Maßes sein, in dem der Staat seine Herrschaft bethätigen will.

Ebenso wenig hat die Leugnung eines subjektiven Rechtes der Staatsangehörigen einen absolutistischen Charakter oder giebt sie der Willkür preis.[2]) Denn daß jedes angebliche subjektive Recht der Staatsangehörigen gegenüber dem Staate im Wege der Gesetzgebung aufgehoben werden kann, läßt sich nicht leugnen. Ebenso bleibt die einmal vom Staate getroffene Bestimmung des Maßes für die Bethätigung seiner Herrschaft in Geltung, bis ein neues Gesetz eine Abänderung trifft. Die Konsequenzen der Annahme oder Leugnung subjektiver Rechte der Staatsangehörigen gegenüber

[2]) Diese Auffassung wird daher auch vom streng republikanischen und individualistischen Standpunkt des Amerikaners vertreten von Burgess, Political Science and Comparative Constitutional Law, Boston 1890, vol. 1, pag. 56.

dem Staate liegen ganz außerhalb des Verfassungsrechtes und der hohen Politik, sie treten nur an einer ganz unscheinbaren Stelle hervor. Sie sind nämlich entscheidend für die rechtliche Natur des Verwaltungsprozesses, bezüglich dessen bei der einen Ansicht die Verhandlungsmaxime, bei der anderen das Inquisitionsprinzip maßgebend ist.

Mit der Erledigung der Frage nach subjektiven Rechten der Staatsangehörigen überhaupt ist auch insbesondere der Charakter der sogenannten Grundrechte entschieden.[3])

Ihr Vorbild ist zu sehen in der Petition of right vom 8. Mai 1627 und der Bill and declaration of rights and liberties von 1689, in denen gegenüber den absolutistischen Versuchen der Stuarts die wesentlichen Grundsätze des geltenden Landesrechts festgestellt und damit die bisher schwankenden Grenzlinien der königlichen Gewalt näher bestimmt wurden. Es handelt sich also hier nicht um die Feststellung subjektiver Rechte gegenüber dem Staate, sondern um die Wahrung der objektiven Rechtsordnung gegenüber dem Könige.

Lediglich dieses Vorbild ahmten die nordamerikanischen Kolonien bei ihrer Unabhängigkeitserklärung nach, indem sie bei den Eingriffen Englands in ihre Gesetzgebung und Verwaltung eine Reihe von Rechtsgrundsätzen aufstellten, die sie für verletzt hielten und deshalb feierlich in das öffentliche Recht des Landes aufnahmen. Nur die Form wurde hier unter dem Einflusse der naturrechtlichen Anschauungen eine abstrakte.

Jene englisch-amerikanischen Vorgänge hatte man bei der französischen Revolution im Sinne. Seine einfache Nachahmung war jedoch unmöglich, da man nicht das geltende Recht wahren, sondern im Gegentheile das historische Recht vernichten wollte. Die Befugniß hierzu konnte man nicht aus der Rechtsordnung, sondern im Sinne des Naturrechtes nur aus der Natur des Menschen entwickeln. Dies ist der Sinn der auf Lafayettes Antrag angenommenen „Droits de l'homme et du citoyen“ vom 3. September 1791. Sie enthalten die wirkliche Formulirung subjektiver Rechte der Einzelnen aus einer dem Staate angeblich übergeordneten Rechtsordnung, dem Naturrechte. Dabei beruhen sie aber auf den falschen Voraus-

[3]) Vgl. Jellinek, die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, Leipzig 1895.

setzungen, daß es ein solches Naturrecht gebe, und daß der Staat sich gegenüber subjektive Rechte anerkennen könne und müsse, weil er selbst das Erzeugniß des Willens der einzelnen Individuen sei.

In den späteren Verfassungen werden daher nach dem Vorbilde der Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. von 1814 aus den Menschenrechten die öffentlichen Rechte der betreffenden Staatsangehörigen. Ihren Rechtsgrund finden diese sogenannten Grundrechte nicht mehr in dem Naturrechte, sondern sie enthalten die Forderungen der neuen Gesellschaftsordnung bei deren Uebergange in den Repräsentativstaat und richten sich im Wesentlichen gegen einzelne Bethätigungen der Staatsgewalt, welche man als besonders drückend empfunden hatte und deshalb für die Zukunft ausschließen wollte. Indem durch die verfassungsmäßige Garantie der Gleichheit vor dem Gesetze, der Glaubens- und Gewissens-, der Vereins-, Versammlungs-, Preß- und Unterrichtsfreiheit die vor Eingriffen der Verwaltung gesicherte individuelle Sphäre erweitert wird, entstehen aber keine subjektiven Rechte der Staatsangehörigen gegenüber dem Staate. Es wird nur das Maß für die Thätigkeit der Verwaltungsorgane durch die objektive Rechtsordnung enger bestimmt, was allerdings den Erfolg einer Erweiterung der individuellen Sphäre hat.

In dem Staate, in dem das Prinzip der Volkssouveränetät zur Anerkennung gelangt ist, nehmen jedoch die Staatsangehörigen eine doppelte Stellung ein. Sie sind nicht bloß die persönlichen Objekte der Staatsherrschaft, sondern in ihrer Gesammtheit gleichzeitig Träger des staatlichen Rechtes selbst. Da dieser vermöge der Volkssouveränetät zum Ausdrucke gelangende Gesammtwille aber nichts Anderes ist als die Gesammtheit der Einzelwillen, so ist jeder einzelne Staatsangehörige Mitträger der staatlichen Souveränetät und hat als solcher Antheil an dem Herrschaftsrechte des Staates gegenüber seinen Angehörigen.

Dieses Recht ist aber nicht ein solches gegenüber dem Staate. Denn der Staat der Volkssouveränetät ist ebenso rechtlich unbeschränkbar und seinen Angehörigen gegenüber verpflichtungsunfähig wie jeder andere Staat. Es ist vielmehr ein Recht als Theilnehmer der Staatsgenossenschaft gegenüber den Beherrschten, also gegenüber allen anderen Staatsangehörigen. Jede Willensbethätigung des Einzelnen, durch die er seine Mitgliedschaftsrechte als Theil-

nehmer der souveränen Volksgenossenschaft ausübt, ist also subjektives Recht. Ihm entspricht die Verpflichtung der Staatsangehörigen, der Herrschaftsbethätigung der Einzelwillen in ihrem Zusammenwirken zum Gesammtwillen zu gehorchen. Wenn man in diesem Zusammenhange ein subjektives Recht der Staatsangehörigen innerhalb des Staates anerkennt, so abstrahirt man von der das Wesen der Staatsangehörigkeit ausmachenden Unterwerfung unter die Staatsgewalt. Man betrachtet sie nur in der hiervon verschiedenen Eigenschaft als Mitträger der staatlichen Souveränetät.

Soweit dagegen das Prinzip der Volkssouveränetät nicht zur Anerkennung gelangt ist, bethätigen die Staatsangehörigen bei Ausübung der sogenannten politischen Rechte kein staatliches Herrschaftsrecht. Dies ruht vielmehr einzig und allein in der Person des Monarchen. Sie wirken nur kraft der verfassungsmäßigen Ordnung mit bei der Wahl der staatlichen Organe, die den persönlichen Willen des Herrschers verfassungsmäßig beschränken. Diese Mitwirkung ist aber lediglich ein Ausfluß der Rechtsordnung, ohne daß dadurch für den Einzelnen ein subjektives Recht entstände.

Der dem Wesen der Staatsangehörigkeit allein entsprechende Ausdruck ist die Bezeichnung der Staatsangehörigen als Unterthanen, die sich auch bis heute für die Angehörigen der monarchischen Staaten im völkerrechtlichem Verkehre ausschließlich und in der Gesetzgebung vorwiegend behauptet hat.

Die französische Revolution, welche nach den Grundsätzen des Naturrechtes bei den Staatsangehörigen nicht an sein Pflichtverhältniß, sondern nur an seine Rechte als Mitglied der souveränen Volksgemeinschaft dachte, verwarf den Ausdruck umsomehr, als er an die persönliche Unfreiheit der bäuerlichen Unterthanen gegenüber ihrem Gutsherrn erinnerte. Da der Tiers-État, der Bürgerstand im Sinne der ständischen Rechtsordnung, den Anspruch erhob, nach Vernichtung der privilegirten Stände allein die Nation auszumachen, und in Erinnerung an die republikanischen Stadtstaaten des Alterthums bezeichnete man daher den Staatsangehörigen als Citoyen. Die Uebersetzung dieses Wortes in das Deutsche war deshalb ziemlich schwierig, weil in Deutschland die ständische Ordnung noch viel fester gewurzelt war, und man mit dem Ausdruck „Bürger" einen ganz anderen Rechtsbegriff, den des politisch berechtigten Mitgliedes

der städtischen Korporation verband. Indem die Naturrechtsphilosophie das Wort „Bürger" aufnahm, mußte sie ihm zur Verhütung von Mißverständnissen einen Zusatz geben. So bildete die Kant-Fichte'sche Philosophie das innerlich widersinnige Wort „Staatsbürger". Ebenso wenig wie das Prinzip der Volkssouveränetät hat sich aber dieser Ausdruck in der deutschen Rechtssprache einbürgern können. Er hat sich im Allgemeinen nur auf die Zeitungen beschränkt.

In neuester Zeit hat sich zur Vermeidung des bloßen Wortstreites über Unterthan und Staatsbürger zwischen den konservativen und liberalen Richtungen der neutrale Ausdruck „Staatsangehöriger" eingebürgert. Im diplomatischen Verkehr ist dagegen die Bezeichnung „Unterthan" aufrecht erhalten worden. Nur die großen, auf dem Prinzipe der Volkssouveränetät ruhenden Republiken haben allgemein den Ausdruck „Bürger" für ihre Angehörigen angenommen.

§. 2. Besondere Klassen der Staatsangehörigen.

Jede soziale Gemeinschaft scheidet sich nach Besitz und Beschäftigung naturgemäß in verschiedene Klassen. Es entstehen zunächst die beiden Schichten der Besitzenden und der Nichtbesitzenden. Erstere trennen sich wieder nach den verschiedenen Besitzklassen, und mit jeder höheren Kulturstufe entstehen zusammengesetztere und verwickeltere soziale Bildungen, die, sich wechselseitig ergänzend und durchdringend, den gesellschaftlichen Organismus ausmachen.

Die Gesellschaftsordnung des Mittelalters ist eine verhältnißmäßig einfache. Bei der vorherrschenden Naturalwirthschaft beruht sie vorwiegend auf den verschiedenen Klassen des Grundbesitzes. Erst später wird diese reine Schichtung nach Grundbesitzklassen durchbrochen durch die vorwiegend handel- und gewerbetreibende städtische Bevölkerung. Jede Gesellschaftsklasse hat nun das natürliche Bestreben, durch die Rechtsordnung sich in ihren Interessen schützen zu lassen gegen die kollidirenden Interessen anderer Gesellschaftsklassen. Bei dem stark ausgeprägten Individualismus des Germanenthums und der Schwäche der mittelalterlichen Staatsgewalt geht aber seit dem frühen Mittelalter dieses Streben noch weiter. Jede Gesellschaftsklasse ist bemüht, sich gegen die unter ihr stehenden Schichten rechtlich abzuschließen und anderen Elementen den Zutritt zu ihr zu versagen. Damit wird die blos thatsächlich bestehende Gesellschafts-

klasse zum rechtlich geschlossenen Stande, der für sich ein besonderes, vom gemeinen Volksrechte abweichendes Standesrecht entwickelt.

So bildet sich zunächst in der nachkarolingischen Zeit ein besonderer Stand der fürstlichen Familien, der Jahrhunderte hindurch allein als Adel bezeichnet wird, aus den größten Grundherren, welche die Amtsgewalten der karolingischen Grafen und Herzöge mit ihrem Besitze zu einem erblichen Rechte verbunden hatten. Das Wesen dieses weltlichen Fürstenstandes besteht in dem Privatbesitze großer Domänen und der obrigkeitlichen Gewalt über ein ausgedehntes Territorium. Da beide sich nach privatrechtlichen Grundsätzen forterben, ist damit der Kreis der Familien des Adels ein rechtlich abgeschlossener.

Dazu tritt als zweiter besonderer Stand die Geistlichkeit, welche sich zwar aus allen Klassen der Bevölkerung ergänzt, aber als der die Kirche beherrschende Stand ein besonderes Standesrecht für sich beansprucht. Indem die Kirche in den Besitz ausgedehnter Güter mit obrigkeitlichen Rechten gelangt, gewinnt der Stand der Geistlichkeit auch eine hervorragende soziale Bedeutung, parallel derjenigen des Fürstenstandes.

Seit den Kreuzzügen ist aber auch der mittlere, noch zum ritterlichen Kriegsdienste befähigte Grundbesitz, die Ritterschaft, in ganz Westeuropa zu dem Bewußtsein, daß sie eine besondere Klasse bilde, gekommen. Sie hatte sich auf ihren Gütern die obrigkeitliche Gewalt über ein oder mehrere Dörfer zum eigenen Besitz gemacht und strebte nun danach, ebenso wie der Fürstenstand sich zu einem Geburtsstande abzuschließen. Dies gelingt ihr seit Ende der Kreuzzüge. Damit hat sich neben dem Fürstenstande in der Ritterschaft ein zweiter Geburtsstand ausgesondert, der jedoch erst nach der Reformation als Adel und zwar im Gegensatze zum Fürstenstande als niederer Adel bezeichnet wird.

Der hohe wie der niedere Adel ist also von Hause aus eine Berufsklasse der kriegerischen Vasallen, die sich im Besitze des größeren oder mittleren Grundbesitzes und entsprechender obrigkeitlicher Rechte über ein größeres Territorium oder einzelne Dörfer befinden. Indem die Berufsstellung in den betreffenden Familien erblich wird und sich damit der Kreis der Berufsgenossen rechtlich abschließt, wird die Berufsklasse zum Stande. Der Staatsgewalt blieb aber immerhin die Möglichkeit offen, durch Verleihung eines

entsprechenden Grundbesitzes mit Herrschaftsstellung neue Elemente in den geschlossenen erblichen Stand aufzunehmen. Die Schöpfung des Briefadels unter Kaiser Karl IV. bestand nur darin, daß er das Adelsprädikat ohne die berufsmäßige Grundlage eines mit obrigkeitlichen Rechten ausgestatteten Grundbesitzes verlieh, also adlige Personalisten schuf. Da überdies alle Mitglieder der adligen Familie das Adelsprädikat führten, so ergab sich hieraus ein weiterer Kreis adliger Personalisten, für die das Adelsprädikat, das Kennzeichen der Zugehörigkeit zu einer adligen Familie, nur erbliche Ehrenauszeichnung war.

Die Unterscheidung des hohen und niederen Adels, von denen der erstere eine territoriale, der letztere eine lokalobrigkeitliche Gewalt besaß, blieb nur in Deutschland dauernd von Bedeutung, da in den anderen westeuropäischen Staaten die Monarchie die Territorialgewalten absorbirte, Italien aber überhaupt sich in selbstständige Staaten auflöste.

Parallel mit der Entwickelung des niederen Adels geht die des Bürgerthums der Städte. Auch die städtische Bevölkerung, die für sich ein ihren Bedürfnissen entsprechendes, vom gemeinen Rechte abweichendes Stadtrecht entwickelt hat, schließt sich in den einzelnen Korporationen ab und läßt neue Elemente nur noch unter besonderen Voraussetzungen zu.

Als letzter Stand bleibt endlich nach Ausscheidung aller höheren Klassen der Bauernstand übrig. Das gemeine Volksrecht ist zum Bauernrecht, das gemeine Volksgericht zum Bauerngericht des Gutsherrn über seine Hintersassen geworden. In Folge der vorherrschenden persönlichen Unfreiheit bleibt der Bauernstand als der unterste Stand an die Scholle gebunden und wird von jeder aufstrebenden sozialen Bewegung ausgeschlossen.

Die Folge der Abschließung der Berufsklassen zu Geburtsständen bildet also die Zersplitterung des einheitlichen Rechts und Gerichts in ein solches der verschiedenen Stände. Durch die Entwickelung des besonderen Standesrechtes wird aber wiederum der geschlossene Charakter der Geburtsstände wesentlich verstärkt.

Wir haben somit die bis zur neuesten Zeit bestehenden Geburtsstände des hohen und niederen Adels, der Geistlichkeit, des Bürger- und Bauernstandes. Daneben giebt es aber noch einzelne Bevölkerungselemente, die, wie z. B. Juden und Zigeuner, vollständig

außerhalb der ständischen Rechtsordnung stehen und deshalb ohne eigenes anerkanntes Recht der Willkür der Obrigkeit preisgegeben sind.

Wesentlich abweichend war die ständische Entwickelung nur in England, wo die absolute Monarchie der Normannenkönige die rechtliche Abschließung der einzelnen Klassen zu Ständen verhinderte und die Gleichheit Aller vor dem Gesetze im Wesentlichen wahrte.

Allerdings konnte auch hier nicht verhindert werden, daß die großen Magnaten, die zuerst allein, dann gemeinsam mit den Abgeordneten der Städte und Grafschaften die ständische Vertretung des Landes ausmachten, ein ständisches Sonderrecht in geringem Umfange, namentlich bezüglich des Gerichtsstandes in Strafsachen, für sich durchsetzten. Allein da die Monarchie die Bildung territorialer Gewalten verhindert hatte, und das Sonderrecht im engsten Zusammenhange stand mit der Stellung im Parlamente, die nur ein Einziger einnehmen konnte, so erstreckte es sich nicht auf die Familie überhaupt, sondern nur auf den Magnaten selbst und seine Gemahlin und ging demnächst erst nach der Primogeniturordnung auf die anderen Familienglieder über. Die englische Nobility hatte daher den streng ausgeprägten Charakter eines politischen Berufsadels. Da er nur verliehen wurde als Mitgliedschaft des Oberhauses und auf den Inhaber des Sitzes beschränkt blieb, so konnten nie adlige Personalisten entstehen, für die das Adelsprädikat nur die erbliche Ehrenauszeichnung der Zugehörigkeit zu einer adligen Familie bezeichnete.

Nur der seit Jakob I. aufgekommene Titel des Baronets wurde als bloße erbliche Ehrenauszeichnung ohne rechtliche und politische Bedeutung verliehen und damit ein Analogon zu den adligen Personalisten des Kontinents geschaffen.

Daneben besaß die Geistlichkeit ihr besonderes Standesrecht. Die Bischöfe und Aebte erlangten als geistliche Lords durch die Mitgliedschaft des Oberhauses für sich eine ähnliche Stellung wie die weltlichen Großen. Jedoch wurde ihre Zahl durch die Reformation erheblich beschränkt.

Dagegen hat die englische Monarchie des Mittelalters alle Versuche der Ritterschaft zu einer ständischen Abschließung verhindert. Da die Entwickelung der Städte überhaupt nur eine sehr schwache war und die persönliche Unfreiheit des Bauernstandes bald abstarb,

so ist, abgesehen von der nach dem sozialen Standpunkte auch nur unvollkommenen Bildung der Nobility, die Abschließung der einzelnen Gesellschaftsklassen zu rechtlichen Geburtsständen überhaupt nicht gelungen. Die Gleichheit Aller vor dem Gesetze ist gewahrt geblieben, das allgemeine Volksrecht nicht in besondere Standesrechte zersplittert.

Mit der Erstarkung der Staatsgewalt seit dem Schlusse des Mittelalters erwuchs dem modernen Staate die Aufgabe, die ständische Rechtsordnung in allen ihren Lebensäußerungen zu vernichten und damit die Pflicht sozialer Gerechtigkeit gegenüber den unteren Klassen zu erfüllen. Schon hatte das römische Recht vorgearbeitet, wieder ein gleiches Recht für alle Stände zu schaffen, wenn ihm dies auch bei dem Fortbestehen zahlreicher Institutionen des Singularrechtes der verschiedenen Stände nicht durchgängig gelungen war. Ueberhaupt ließ sich eine festgewurzelte historische Ordnung nicht mit einem Schlage vernichten. Zunächst wurde das Ständethum da beseitigt, wo seine Einwirkung am meisten fühlbar war und jeden weiteren Schritt der Staatsgewalt hinderte, in den ständischen Vertretungen. Diese wurden auf dem Kontinente ziemlich allgemein in den Ruhestand versetzt. Die von den Ständen ausgeübte lokalobrigkeitliche Gewalt wird entweder wie in Frankreich überhaupt beseitigt oder wie in Deutschland unter die Kontrolle der staatlichen Behörden gestellt und in den staatlichen Verwaltungsorganismus eingefügt.

Dagegen war die rechtliche Abschließung der überkommenen Gesellschaftsklassen zu Geburtsständen dem absoluten Staate am wenigsten hinderlich und blieb zunächst um so mehr erhalten, als einzelne seiner Institutionen, namentlich sein Militär- und Steuersystem, sich sehr bequem auf die ständische Ordnung aufbauen ließen und damit dieser eine neue Stütze gewährten. Neben die historischen Stände trat jedoch das berufsmäßige Beamtenthum der absoluten Monarchie. Es war kein Stand im Rechtssinne, sondern ergänzte sich aus allen Ständen. Deshalb gehörte es auch keinem Stande an, sondern bildete nur eine Berufsklasse ohne rechtliche Abschließung.

Trotz der Aufrechterhaltung der ständischen Ordnung erstarkten unter der Herrschaft der absoluten Monarchie die mittleren und unteren Gesellschaftsklassen, besonders die handel- und gewerbe-

treibende städtische Bevölkerung, das Bürgerthum im Sinne des ständischen Rechtes. Sie verlangten jetzt vom Staate die Erfüllung jener Aufgabe, die dieser zunächst unterlassen hatte, die Beseitigung der ständischen Ordnung überhaupt und damit die Eröffnung voller sozialer Freiheit für jede Berufsthätigkeit.

Die Verblendung der französischen Monarchie, welche sich zur Niederhaltung dieser Ansprüche unter Verkennung ihrer wahren Aufgaben mit den privilegirten Klassen verbündete, führte in der französischen Revolution den gewaltsamen Sturz der ständischen Ordnung herbei. Der Adel wurde aufgehoben, der Besitz adliger Güter und die Aemter und Ehren des Staates sollten künftig Jedem in gleicher Weise offen stehen. Die Geistlichkeit verlor mit ihren Gütern auch ihre besondere Rechtsstellung, sie wurde eine vom Staate besoldete Berufsklasse. Der Handel und Gewerbebetrieb wurde nicht mehr an die städtische Bevölkerung gebunden, sondern stand auch Adligen und Bauern in den Städten wie auf dem flachen Lande zu. Der Bauer endlich wurde seiner persönlichen Unfreiheit entledigt. Damit hatte die ständische Abschließung aufgehört. Im Rechtssinne gab es nur noch einen einzigen Stand, den der rechtlich gleichen Staatsangehörigen. Wenn diese ihren sozialen Verhältnissen entsprechend nach wie vor in verschiedene Klassen zerfielen, so konnten sie sich doch nicht mehr rechtlich als Geburtsstände gegen einander abschließen, neuen Elementen den Zutritt versagen.

Nach dem Vorgange der französischen Revolution fiel aber in den nächsten Jahrzehnten die ständische Ordnung in ganz West- und Mitteleuropa. Soweit die französische Staatsgewalt entweder unmittelbar oder durch ihre neuen staatlichen Schöpfungen sich ausdehnte, wurde die ständische Ordnung beseitigt. Die deutschen Staaten, insbesondere Preußen durch das Edikt vom 9. Oktober 1807, erzielten das gleiche Ergebniß auf dem Wege friedlicher Reform.

Eine Eigenthümlichkeit ergab sich dabei bezüglich der Stellung des Adels. Er war der einzige Stand gewesen, der mit dem Adelsprädikat die Standeszugehörigkeit äußerlich erkenntlich an sich trug. Während die französische Revolution mit dem Adel als Stand auch die Adelsprädikate abgeschafft hatte, stellte das Kaiserthum letztere wieder her. In anderen Staaten war man überhaupt nicht so weit gegangen, sondern hatte die Adelsprädikate unberührt gelassen.

Welches ist nun aber die Bedeutung des modernen Adels? Diese Frage wird sich für die einzelnen Staaten wesentlich verschieden beantworten.

Der ständische Adel des west- und mitteleuropäischen Kontinents war in erster Linie eine Berufsklasse der Grundherren größerer Güter mit obrigkeitlichen Rechten einschließlich ihrer Familienangehörigen. Indem diese Berufsklasse sich rechtlich abschloß und den Erwerb der mit obrigkeitlichen Rechten ausgestatteten größeren Güter nur den Angehörigen jener bestimmten Familien gestattete, wurde er zum Geburtsstande, äußerlich kenntlich durch das Adelsprädikat. Der Charakter des reinen Berufsstandes wurde aber schon in der ständischen Zeit durchbrochen durch die nicht besitzenden Mitglieder der adligen Familien und durch den Briefadel. Der moderne Adel ist überhaupt keine ständisch geschlossene Berufsklasse mehr. Denn die mit bestimmten Gütern verbundene Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse zu eigenem Rechte hat im Allgemeinen aufgehört, und überdies ist der Besitz aller Güter jedem ohne Unterschied zugänglich. Da jedoch die Mitglieder des früheren Adelsstandes trotz des Fortfalles der ständischen Grundlage ihr Adelsprädikat behalten haben und ein solches in den meisten Staaten auch weiter vom Monarchen an bestimmte Personen erblich verliehen wird, hat der Adel noch die Bedeutung einer erblichen Ehrenauszeichnung für bestimmte Familien. Hiermit steht es freilich im Widerspruche, daß er nach den meisten Gesetzgebungen selbst wegen Verbrechen nicht mehr aberkannt werden kann, sondern als Theil des Namens gilt. Abgesehen von dieser erblichen Ehrenauszeichnung, steht dem Adel keinerlei rechtliche Bedeutung mehr zu. Insbesondere wird die allgemeine Rechtsgleichheit und die Unzulässigkeit ständischer Abschließung durch die Erhaltung der Adelsprädikate in keiner Weise berührt.

Eine besondere Stellung nimmt nur der sogenannte hohe Adel Deutschlands ein. Er umfaßt diejenigen landesherrlichen Familien, welche bei der Auflösung des Reiches nicht zur vollen Souveränetät emporstiegen, sondern mit ihrem Gebiete anderen Staaten unterworfen wurden. Die Mediatisirten behielten ihr Familienrecht, wie es sich aus ihrer bisherigen landesherrlichen Stellung ergab, und insbesondere die Ebenbürtigkeit mit den souveränen Häusern, sowie ausgedehnte Regierungsrechte über ihr Territorium, beides garantirt

durch die deutsche Bundesakte. Die spätere Gesetzgebung der deutschen Einzelstaaten und des Reiches hat ihnen allerdings ihre Regierungsbefugnisse sowohl auf dem Gebiete der Verwaltung wie auf dem der Rechtspflege ziemlich vollständig entzogen. Dagegen sind die persönlichen Rechte der Mediatisirten, welche sie mit Rücksicht auf ihre früher landesherrliche Stellung auch ohne Verbindung mit einem bestimmten Territorium besaßen, fast unberührt geblieben. Die Mitgliedschaft des Standes der Mediatisirten bestimmt sich lediglich nach den Grundsätzen des vormaligen Reichsrechtes. Da der Stand ein rein historischer ist, kann er nicht einmal durch staatliche Standeserhöhungen erweitert werden, sondern ist fest geschlossener Geburtsstand im Sinne der ständischen Rechtsordnung. In seinen Sonderrechten, die er als Ausfluß der ehemals landesherrlichen Stellung besitzt, hat sich auch ein besonderes Standesrecht erhalten. Die Mediatisirten sind daher das einzige Element der ständischen Ordnung, das sich in der Gesellschaft der Gegenwart seinen rechtlichen Fortbestand gesichert hat.

Wenn nun auch, abgesehen von dieser einzigen Ausnahme, der Adel auf dem Kontinente keine staatsrechtliche Bedeutung mehr besitzt, so ist doch damit noch nichts über seine fortdauernde politische Wichtigkeit entschieden. Die politische Stellung des Adels ist aber, der geschichtlichen Entwicklung entsprechend, eine verschiedene in dem romanischen und germanischen Europa.

Der romanische Staat hatte die Idee der absoluten Staatsgewalt zuerst und am folgerichtigsten durchgeführt. Er hatte nicht nur die Stände als Gesammtvertretung des Landes zur Ruhe gesetzt, sondern auch die lokalobrigkeitliche Gewalt für seine eigenen Organe in Anspruch genommen. Der Adel, der erste Stand der Gesellschaft, war daher jeder eigenen Thätigkeit im Interesse des Gemeinwesens entwöhnt und im Wesentlichen zum Hofadel geworden. Gleichwohl hatte er seine Standesvorrechte, die nur der Ausfluß seiner früheren Dienste für das Gemeinwesen waren, behalten, und wußte sie sich durch seine Beziehungen zu dem Hof zu bewahren. Das normale Verhältniß kehrt sich daher vollständig um: nicht besondere Leistungen für das Gemeinwesen, sondern die Befreiung von allen Pflichten gegen den Fortbestand besonderer Vorrechte gelten als Zeichen einer sozial hervorragenden Stellung. Dies führte den gewaltsamen Sturz der ständischen Gesellschaftsordnung wie der

historischen Monarchie herbei. Die Gesellschaft stieß einfach die privilegirten Klassen und die selbstständige Staatsgewalt von sich ab, die bisher nicht privilegirten Klassen, der Tiers-État, wurde zur Nation und zum Souverän.

Daß bei dem gewaltsamen Sturze des Ancien régime, wie er in Frankreich durch die Revolution, in den anderen romanischen Staaten einige Zeit später stattfand, der Adel sich keine politische Stellung erhalten konnte, ist selbstverständlich. Denn an sich schon von jeder politischen Arbeit entwöhnt, vermochte er gegenüber den siegreichen Mittelklassen nach seinem gewaltsamen Sturze auch keinerlei Einfluß auf die staatlichen Angelegenheiten zurückzugewinnen. Im Gegentheile führte der Versuch der restaurirten Bourbons, in Frankreich Absolutismus und Adelsvorrechte zu erneuern, zum zweiten Male und nunmehr endgiltig den Sturz der historischen Monarchie herbei. Der Adel der romanischen Staaten hat also trotz des Fortbestehens der Adelsprädikate keinerlei politische Bedeutung behaupten können.

Wesentlich anders lagen die Bedingungen in den germanischen Staaten des Kontinents, insbesondere in Deutschland. Der germanische Individualismus ließ selbst in der Blüthezeit der absoluten Monarchie die bei den Romanen übliche Ueberspannung der Staatsidee nicht zu. Der absolute Staat saugte daher das öffentliche Leben nicht vollständig in sich auf. Wenn er die ständischen Landesvertretungen auch meist außer Thätigkeit setzen mußte, so ließ er doch die ständische Lokalverwaltung unter Kontrole seiner Behörden bestehen. Die adligen Gutsherren wurden also nie der persönlichen Arbeit für den Staat entwöhnt. Ja die obrigkeitliche, mit dem Besitze bestimmter Güter verbundene Gewalt der Gutsherren erhielt sich zum Theil länger als die ständische Rechtsordnung selbst. Die Folge der Aufhebung der letzteren war nur die, daß nunmehr auch Nichtadlige in den Besitz der mit obrigkeitlichen Rechten ausgestatteten Güter gelangen konnten und gelangten. Immerhin blieb ein großer Theil der sogenannten Rittergüter im Besitze von Adligen, und diese übten kraft ihres Besitzes auch weiter die obrigkeitliche Gewalt aus.

Als dann die gutsherrliche Gewalt selbst aufgehoben und durch die moderne Selbstverwaltung ersetzt wurde, war der Landadel zwar nicht der einzige, wohl aber ein hervorragender Träger derselben. Auch die Tradition, daß der Adel zur Uebernahme der Offizierstellen

in das stehende Heer eintrat, wurde nicht unterbrochen. Nur seine ausschließliche Berechtigung, dieselben zu erlangen, hörte auf. Endlich bildete er einen erheblichen Bestandtheil des höheren Civilbeamtenthums. Der Adel hat sich also, obgleich er keinerlei ausschließliches Recht mehr für sich geltend machen kann, einen hervorragenden Antheil am öffentlichen Leben erhalten. Bei dem Uebergange zur konstitutionellen Staatsform fand dies in Deutschland und Oesterreich-Ungarn seinen Ausdruck darin, daß die Reste der älteren ständischen Gesellschaftsordnung in der ersten Kammer eine, wiederum nicht ausschließliche, aber doch hervorragende Stellung erhielten. Der Adel ist also auch unter der veränderten Staatsform im Dienste der Gesammtheit thätig. Aber man kann nicht einmal behaupten, daß er einen besonderen politischen Einfluß ausübte. Denn ein solcher setzt eine Interessengemeinschaft voraus, die bei einem historischen Stande, der den verschiedensten Berufsklassen angehört, natürlich nicht mehr vorhanden sein kann.

Am meisten unberührt in allem Wechsel der Zeiten hat sich der englische Adel erhalten. Es beruht dies auf seinen besonderen historischen Charakter. Der englische Adel hat dadurch, daß er in der erblichen Mitgliedschaft des Oberhauses besteht, das Wesen des Amtsadels reiner bewahrt als der kontinentale Adel des Mittelalters, dessen obrigkeitliche Stellung in der mit dem Besitze größerer Güter verbundenen lokalobrigkeitlichen oder territorialen Gewalt gipfelte. Abgesehen von seinem politischen Berufe, bildete daher der englische Adel nie eine besondere Besitzklasse, wohl aber hatte er eine solche zur Voraussetzung. Aus der Klasse der größeren Grundbesitzer überhaupt wurden die erblichen Mitglieder des Oberhauses berufen, später band man sich aber überhaupt nicht mehr an den Grundbesitz. Der englische Adel umfaßt daher die Spitzen der obersten Gesellschaftsklassen, bildet aber selbst keine solche, sondern einen erblichen politischen Beruf. Er ist ein rechtlich geschlossener Stand mit bestimmten Vorrechten und hat als einer der Faktoren der Gesetzgebung auf diese einen entscheidenden Einfluß. Allein dieser Einfluß ist, da der englische Adel ebensowenig wie gegenwärtig der kontinentale eine Gesellschaftsklasse bildet, keinerlei Klasseneinfluß. Die Bemühungen des Radikalismus, mit dem Oberhause diesen politischen Adel zu beseitigen, haben sich bisher als vergeblich erwiesen. Außerhalb des politischen Adels stehen diejenigen schottischen und

irischen Pairs, welche dem Oberhause nicht angehören, und die Baronets. Für sie bildet das Adelsprädikat bloße Ehrenauszeichnung ohne wesentliche rechtliche und politische Bedeutung.

In einer Reihe von Staaten wie Norwegen und den meisten Balkanländern besteht ein Adel überhaupt nicht.

Der russische Adel ist reiner Amtsadel mit einzelnen Vorrechten vor den übrigen Staatsangehörigen. Von einer politischen Bedeutung des Adels kann in einem Staate, dessen Organisation sich in Monarchie und Bureaukratie erschöpft, nicht die Rede sein. Auch die Adelskorporationen der einzelnen Gouvernements haben eine vorwiegend privatrechtliche Bedeutung. Ihr wesentlichstes politisches Recht besteht nur darin, sich mit Immediateingaben an den Kaiser wenden zu dürfen.

Abtheilung III.

Die Volksvertretung.

§. 1. Das ständische System.

Die kontinentalen Staaten Europas, die entweder aus der karolingischen Monarchie hervorgegangen waren oder ihre Einrichtungen wenigstens nachahmten, haben seit dem späteren Mittelalter gleichmäßig einen bestimmten Typus der Volksvertretung in Reich und Territorium ausgebildet. Waren die Rechte der Stände auch ziemlich ungleich entwickelt, so erscheint doch die geschichtliche Grundlage und die Art der Zusammensetzung als eine so gleichartige, daß man mit Recht von einem einheitlichen Systeme sprechen kann.

Wie bedeutungsvoll auch zeitweise die Stellung der Stände sein mochte, so waren sie doch keineswegs der Ausgangspunkt des Verfassungsrechtes, sondern bildeten ihrerseits nur das Ergebniß eines anderen Rechtszustandes, der ständischen Lokalverwaltung. Hier wie so oft hat die Verwaltung die Verfassung bestimmt, nicht umgekehrt. Aus der städtischen Lokalverwaltung entwickelt sich die Stellung der Landstände, welche wiederum die den Charakter der Landstände für die spätere Zeit bestimmende ständische Rechtsordnung zur Folge hat.

Die straff zentralisirte karolingische Monarchie war in den Feudalstaat übergegangen, indem die größeren geistlichen und weltlichen Grundherren die Amtsgewalten des Grafen mit ihrem Grund-

besitze zu einer untrennbaren Einheit verschmolzen und damit eine selbstständige Territorialgewalt begründeten. Erst später war es einzelnen städtischen Korporationen gelungen, Befreiung von den Territorialherren und eine unmittelbare Stellung gegenüber der obersten Staatsgewalt zu erlangen. Abgesehen von seinem Domänenbesitze, der in Deutschland ebenso stetig ab- wie in Frankreich zunahm, hat also der König keine anderen Organe zur Ausführung des Staatswillens, als die territorialen Gewalten.

Diese Entwickelung setzt sich seit Ende des 13. Jahrhunderts fort in den einzelnen Territorien. Die Städte hatten sich schon sehr früh in den Besitz der dem Landesherrn in ihrem Stadtbezirke zustehenden Gerichtsbarkeit und Polizei gesetzt. Daraus entwickelt sich eine ausgedehnte städtische Autonomie. Die Stadt als Korporation regiert sich selbst nach den ihr vom Landesherrn gegebenen Privilegien, dem Landesherrn bleibt nur das Recht der obersten Aufsicht, kaum das der obersten Gerichtsbarkeit. Auf dem flachen Lande machen die größeren Grundbesitzer, die weltlichen Gutsbesitzer wie die grundbesitzenden geistlichen Korporationen, die kleineren Grundbesitzer zunächst wirthschaftlich von sich abhängig, indem sie die dem Landesherrn zustehenden Abgaben und Leistungen von den bäuerlichen Besitzungen für sich erwerben. Hand in Hand mit dieser wirthschaftlichen Abhängigkeit geht die politische, welche hergestellt wird durch die Uebertragung der landesherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei über die Hintersassen an die Gutsherren. Die Lokalobrigkeiten sind also, abgesehen von den Domänen, wo der Landesherr als Gutsherr gilt, auf dem flachen Lande die größeren Grundbesitzer, in den Städten die Organe der städtischen Korporationen.

Da der König keine anderen Organe zur Ausführung seines Willens besitzt, als die Territorialobrigkeiten, der Landesherr keine anderen als die Gutsherren und städtischen Magistrate, so müssen sich beide bei allen wichtigen Regierungshandlungen, die nicht nur die Domänen, sondern das ganze Land betreffen, vorher zu vergewissern suchen, ob die Stände als Lokalobrigkeiten auch eine Anordnung durchführen wollen. Das geeignete Mittel hierzu ist die Vereinigung der selbstständigen Obrigkeiten zu einer allgemeinen Versammlung der Stände, um den beabsichtigten Maßregeln im Voraus ihre Zustimmung zu geben.

Die Bildung der Landstände ist demnach nur das Ergebniß der Gestaltung der Territorial- und Lokalverwaltung, d. h. der Ausübung derselben durch vermöge ihres Besitzes unabhängige Organe der Staatsgewalt. Hieraus ergiebt sich zweierlei.

Vertreten sind in den ständischen Versammlungen nur die Territorial- bezw. Lokalobrigkeiten, in den Reichsständen die Landesherren und unmittelbaren Städte, in den Landständen die weltlichen und geistlichen Gutsherren als Lokalbehörden des flachen Landes und Abgeordnete der städtischen Korporationsbehörden, der Magistrate. Nur der Landesherr als Gutsherr seiner Domänen bedarf keiner landständischen Vertretung, da er hier alle beabsichtigten Maßregeln ohne Weiteres ausführen kann.

Weiterhin haben diejenigen Klassen der Bevölkerung, welche nicht Lokalobrigkeiten sind, auch keine Vertretung. Daher besteht im Allgemeinen auch eine solche für die Bauern nicht. Nur wo dieselben sich von der Gutsherrlichkeit frei gehalten haben, wie z. B. in Schweden und einzelnen deutschen Territorien, Tirol und Ostfriesland, sind die Organe der Bauergemeinden ähnlich wie die der Städte Lokalobrigkeiten und haben als solche eine Vertretung.

Verschiedene Modifikationen im Einzelnen lassen das Prinzip der Zusammensetzung der ständischen Versammlungen unberührt. So haben z. B. auf den deutschen Reichstagen die Reichsritter trotz ihrer Reichsunmittelbarkeit und lokalobrigkeitlichen Gewalt niemals eine Vertretung, die Grafen nur Kuriatstimmen erlangen können. In größeren Gebieten, in denen das Mittelglied einer Territorialgewalt fehlte, wie in Frankreich nach Vereinigung der großen Lehen mit der Krone, in Schweden, konnte man nicht einfach die Lokalobrigkeiten des ganzen Landes vereinigen, sondern mußte von ihnen Abgeordnete wählen lassen. Die Grundlage der ständischen Vertretung bildet immerhin die obrigkeitliche Gewalt in kleineren Gebietstheilen.

Auch die ständische Gliederung selbst zeigt trotz zahlreicher Abweichungen im Einzelnen doch gewisse gemeinsame Grundzüge. Die deutschen Reichsstände, in ihrer Zusammensetzung aus Kurfürsten, Fürsten und Städten, sind allerdings mindestens seit dem westfälischen Frieden über eine reichsständische Versammlung hinausgewachsen und bilden einen Gesandtenkongreß zur Vertretung gemeinsamer Interessen mehr oder minder unabhängiger Staaten. Im

Allgemeinen gliedern sich die Stände in drei Kurien, den Adel, die Geistlichkeit und die Städte. Die Geistlichkeit fällt jedoch seit der Reformation in den meisten protestantischen Ländern bis auf geringe Reste fort, so daß nur die Ritterschaft, d. h. der grundbesitzende Adel, und die Städte übrig bleiben. Dazu tritt in einzelnen Territorien noch die freie Bauerschaft des Landes. Die Zahl der ständischen Kurien, die gesondert berathen und beschließen, schwankt daher von zwei bis vier. Unter allen Umständen sind Adel und Städte, theilweise auch Geistlichkeit und Bauern vertreten. Bloß in Württemberg war der ganze Adel reichsunmittelbar geworden.

Nachdem die Stände nun Lokalobrigkeiten und Gesammtvertretung des Landes geworden sind, suchen sie in beiden Beziehungen ihre Stellungen zu sichern. Das geeignete Mittel hierzu ist die Ausschließung jeder nicht zu ihrer Klasse gehörigen Person von der Erlangung einer ähnlichen sozialen Stellung durch eine feste rechtliche Ordnung. Die besitzenden Klassen benutzen ihren politischen Machteinfluß in Verwaltung und Verfassung des Staates, um sich aus Berufsklassen zu Geburtsständen abzuschließen und für jeden Stand ein besonderes Standesrecht zu entwickeln. Diese ständische Gliederung der Gesellschaft ist also keineswegs die Voraussetzung der verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Stellung der Stände, sondern die Folge dieser Stellung.

Aus der Art der Entstehung der Stände ergiebt sich aber auch eine sehr ungleichartige Entwickelung ihrer Befugnisse. Allgemein stand ihnen nur das Recht der Steuerbewilligung zu, da nach der das ganze Mittelalter beherrschenden germanischen Auffassung das Recht der Steuererhebung nicht in der Obrigkeit begründet ist, die Steuern überdies in der mittelalterlichen Finanzwirthschaft nur dem Charakter einer außerordentlichen ergänzenden Einnahme haben. Als dann bei dem Uebergange zu dem modernen Staate Steuern als dauernde Einnahmequellen sich als nothwendig erwiesen, suchten die Stände gleichwohl nicht nur ihr periodisches Bewilligungsrecht zu erhalten, sondern nahmen zur Sicherung ihres Einflusses die Steuern vielfach unter eigene Verwaltung. Die Steuerbewilligung bildete also immer den Kern der ständischen Machtstellung. Darüber hinaus waren aber ihre Befugnisse nirgends rechtlich fest begrenzt. Allerdings erhält sich das ganze Mittelalter hindurch mit unverwüstlicher Zähigkeit der germanische Rechtsgedanke, daß sich Volksrecht wie

besondere Standesrechte der einseitigen Abänderung durch die Obrigkeit entziehen. Damit kreuzt sich aber immer wieder die politische Thatsache, daß die Zustimmung der Stände eben nur deshalb erfordert wird, weil ohne ihre Mitwirkung als Lokalobrigkeiten eine Anordnung nicht durchführbar ist. Die Ausdehnung der ständischen Befugnisse war daher im Wesentlichen nur Machtfrage, für deren Entscheidung die Finanzlage von größter Bedeutung war. So konnte z. B. in Brandenburg Joachim I. große Justiz- und Organisationsgesetze ohne ständische Zustimmung erlassen, während dieselbe ein Menschenalter später erforderlich war zu allem, „daran des Landes Gedeih und Verderb gelegen."

Nachdem die Landesherrn durch die Umgestaltung des Heerwesens in den Besitz der realen Machtmittel gekommen waren, um die Aufgaben des Staates auch ohne und gegen den Willen der Stände durchzuführen, suchten sie den ständischen Einfluß zunächst da zu beseitigen, wo er ihnen am lästigsten war, nämlich in der Gesammtvertretung des Landes. Sie tritt im Laufe des 17. Jahrhunderts meist in den Ruhestand. Der Mangel einer festen rechtlichen Umgrenzung der ständischen Befugnisse, ihr Charakter als reiner politischer Machtausdruck kam dabei den Landesherren wesentlich zu Statten. Ebenso wird in Frankreich die lokalobrigkeitliche Gewalt thatsächlich beseitigt, während man sie in Deutschland schonend aufrecht erhielt, aber sie in den Behördenorganismus des absoluten Beamtenstaates einfügte und dessen Kontrole unterstellte. Vollständig unberührt blieb dagegen die ständische Gliederung der Gesellschaft, die rechtliche Unmöglichkeit, nach freiem Ermessen von einem Stande in den anderen überzugehen.

Da die Stellung der Stände als Lokalobrigkeit in den Hintergrund trat, die ständische Gliederung der Gesellschaft aber vollständig erhalten wurde, so bildete sich im 18. Jahrhundert naturgemäß die Anschauung aus, daß die ständischen Versammlungen, soweit sie noch fortbestanden, die Vertretung der gesammten, nach Ständen gegliederten Bevölkerung des Landes seien. Den mit dieser Ansicht vollkommen unvereinbaren Mangel einer Vertretung der Bauern in den meisten Territorien mußte man durch irgend welche sophistische Erörterung aus dem Wege schaffen. Man erklärte diese Thatsache je nach dem philosophischen oder juristischen Standpunkte des Schriftstellers entweder für eine Unbilligkeit oder rechtfertigte sie

aus dem Mangel vollständiger Freiheit, weshalb die Bauern von ihrem Gutsherren mit vertreten würden. Die Domänenbauern wurden bei dieser Erklärung überhaupt vergessen. Wie falsch auch rechtshistorisch die bereits von den Ideen des Repräsentativsystems beeinflußte Auffassung der Stände als einer Vertretung der ständisch gegliederten Bevölkerung des Landes sein mochte, so ist doch der politische Einfluß dieser Theorie nicht zu unterschätzen. Praktische Bedeutung hat sie allerdings erst in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts erlangt.

Wie die ständische Rechtsbildung überhaupt nicht von der ständischen Gliederung der Gesellschaft, sondern von der lokalobrigkeitlichen Gewalt der Stände ausgeht, so beruht auch die von dem kontinentalen Ständethume wesentlich abweichende Bildung des englischen Parlamentes nicht auf der besonderen Gestaltung der Gesellschaft, sondern auf der besonderen Gestaltung der Lokalverwaltung in England.

Während noch das angelsächsische Staatswesen vollständig der gleichzeitigen kontinentalen Staatsbildung entspricht, führt die normannische Eroberung eine vollständige Umwälzung herbei. Eine zentralisirte Verwaltung des absoluten Monarchen mit berufsmäßigen Beamten in fest organisirten Behörden am Hofe, beliebig abberufbaren Landvögten und reisenden Kommissaren absorbirt das ganze Staatswesen. Die Entwicklung selbstständiger geistlicher und weltlicher Grundherrschaften und autonomer städtischer Korporationen fand in diesem zentralisirten Staatswesen keinen Raum mehr. Selbst die kleinen Patrimonialobrigkeiten der Manors, in denen der Gutsherr eine untergeordnete Gerichts- und Polizeigewalt über seine Hintersassen ausübte, starben bald ab. Im Gegentheile konnte die absolute Monarchie in ihr Verwaltungssystem den Dienst der besitzenden Klassen für Gericht und Polizei einfügen. Jury und Friedensrichteramt, die ihrerseits allmählich das berufsmäßige Beamtenthum vollständig in den Hintergrund gedrängt haben, stammen noch aus der Zeit der Plantagenets. Wenn es auch die besitzenden Klassen besonders des flachen Landes waren, die diese neuen Aemter übernahmen, so konnte doch von einem Verwachsen des Amtes mit dem Besitze zu einer untrennbaren Einheit und daher von einer Erblichkeit beider nicht die Rede sein. Bei den Funktionen der größeren Grundbesitzer wie bei der unter den Tudors begründeten

bäuerlichen Selbstverwaltung blieb der reine Amtscharakter erhalten.

Wenn nunmehr seit den Zeiten der Magna Charta die großen geistlichen und weltlichen Kronvasallen die Ausschreibung von Subsidien und später wichtigere Anordnungen überhaupt von ihrer Zustimmung abhängig machten, so konnte die Mitgliedschaft der hierdurch entstehenden ständischen Versammlung nicht durch den Besitz einer Territorialgewalt bedingt sein, da es eine solche überhaupt nicht gab. Die Berufung hat vielmehr einen rein persönlichen Charakter. Die sich sehr bald entwickelnde Erblichkeit der weltlichen Pairie bezieht sich daher auch nur auf die Mitgliedschaft im großen Rathe des Königs. Als seit Heinrich III. auch die Grafschaftsritter und die Städte zum Parlamente berufen wurden, konnte man ersteren nicht wie auf dem Kontinente Virilstimmrechte verleihen. Denn die Auflösung des Staates in geschlossene Grundherrschaften bestand nicht. So war hier von Anfang an die Wahl geboten. Die Grafschaftsabgeordneten werden in einer zuerst ziemlich regellosen Form vom County Court, der Versammlung zum Grafschaftsgerichte, ernannt, womit die hintersässigen Bauern, die einen anderen Gerichtsstand hatten, von selbst ausgeschlossen waren. Die Städte wählen dagegen ihre Parlamentsmitglieder innerhalb der kommunalen Körperschaft nach Maßgabe der Inkorporationscharten. Da seit dem 15. Jahrhundert bei den Grafschaftswahlen die Freisassen mit wenigstens vierzig Schilling Grundrente, die auch den Geschworenendienst leisten, das aktive, die größeren zum Friedensrichteramte qualifizirten Grundbesitzer das passive Wahlrecht haben, so bleibt der Zusammenhang zwischen dem öffentlichen Dienste in der Verwaltung und der ständischen Vertretung gewahrt. Aber weil die Lokalverwaltung nicht Pertinenz des Grundbesitzes wurde, sondern nach Amtsrecht zu führen war, konnte auch die ständische Vertretung nicht zum eigenen angeborenen Rechte werden, sondern blieb öffentlicher Dienst.

Ebenso wie auf dem Kontinente hat sich aber auch in England erst auf Grund der Bildung der ständischen Vertretung die soziale Abschichtung der Stände vollzogen. Durch die erbliche Mitgliedschaft des Oberhauses entsteht in der weltlichen Pairie ein politischer Adel mit geringen Sonderrechten, der sich eben deshalb, weil er durch die Mitgliedschaft des Oberhauses bedingt ist, nicht auf alle

Familienglieder erstreckt, sondern nur nach der Primogenitur forterbt. Dazu kommt als zweiter Stand die Geistlichkeit, deren Spitzen als geistliche Lords im Oberhause Aufnahme finden. Den dritten Stand endlich bilden die Communitates der Städte und Grafschaften. Die unter diesem stehenden Bevölkerungselemente, insbesondere die hintersässigen Bauern kommen politisch nicht in Betracht.

Da die weltlichen und geistlichen Lords, die den großen Rath des Königs ausmachten, von Hause aus den Vertretern der Grafschaften und Städte keine volle Gleichberechtigung einräumen konnten, entsteht an der Stelle der kontinentalen Kurien das Zweikammersystem. Das englische Parlament war aber ebenso wenig wie die kontinentalen Stände eine Vertretung des Volkes nach seiner ständischen Gliederung. Denn ganze Stände waren in ihm überhaupt nicht vertreten. Noch viel weniger hatte das englische Parlament mit dem reinen Repräsentativsystem zu thun. Es bildet vielmehr gleich den kontinentalen Ständen nur die Vereinigung der in der Verwaltung des Landes thätigen Bevölkerungsschichten.

Die Analogie des älteren englischen Parlamentarismus mit den kontinentalen Ständen ist in Ausgangspunkt und Entwickelung eine vollständige. Die in die Augen fallenden Verschiedenheiten sind einzig die Folge davon, daß die normannische Eroberung den Amtscharakter der Verwaltung erhalten und ihre Umwandlung in ein eigenes Recht der besitzenden Klassen verhindert hat. Erst seit der Reformbill von 1832 hat sich auch in England allmählich der Uebergang von dem ständischen zum repräsentativen Systeme vollzogen. Während die alte Selbstverwaltung der besitzenden Klassen abbröckelte, entwickelte sich das Parlament zur Volksvertretung.

Von Deutschland ausgehend, hat aber das ständische System in diesem Jahrhundert noch eine kurze Nachblüthe erlebt.

Im Anfange dieses Jahrhunderts verschwand auf dem Kontinente allgemein die ständische Gliederung der Gesellschaft. Die bäuerliche Unterthänigkeit wurde aufgehoben und Jedem ermöglicht, von einem Stande in den anderen überzugehen. Die Stände, soweit sie überhaupt noch so genannt wurden, waren nur noch Besitzklassen. Von dem Zusammenhange der Stände mit der ungleich entwickelten und im Verfall befindlichen ständischen Lokalverwaltung hatte schon das 18. Jahrhundert keine Ahnung mehr ge-

habt. Wollte man nun wieder eine Gesammtvertretung der Staatsangehörigen herstellen, so konnte man diese entweder in Anknüpfung an die alte ständische Ordnung auf die verschiedenen Besitzklassen oder auf die Gesammtheit der nicht mehr rechtlich geschiedenen Staatsangehörigen aufbauen.

Für Deutschland hatte die Bundesakte, ohne sich jenes Gegensatzes bewußt zu sein, in jedem monarchischen Einzelstaate eine landständische Verfassung in Aussicht gestellt. Erst der Wiener Hofpubliziſtik eines Gentz blieb es vorbehalten, daraus den Schluß zu ziehen, daß die Bundesakte, indem sie eine landständische Verfassung fordere, damit die repräsentative, die nur aus dem Prinzipe der Volkssouveränetät abgeleitet werden könne, verbiete. Monarchisches Legitimitätsprinzip und altständisches Wesen traten noch einmal in jene verhängnißvolle Verbindung, die den Anlaß zur französischen Revolution gegeben hatte.

In Preußen machte die neuständische Gesetzgebung der zwanziger Jahre, welche schließlich in der 1847 erfolgten Berufung aller Provinzialstände nach Berlin zu einem Vereinigten Landtage gipfelte, den Versuch, eine Repräsentation nach Besitzklassen selbstständig zu schaffen. Im Gegensatze zu den Repräsentativsystemen ging man dabei ganz richtig von den kleineren Kreisen des staatlichen Lebens, von Kreis und Provinz, aus und betrachtete die allgemeine Landesvertretung als Abschluß des ständischen Baues. Die Nachbildung der älteren ständischen Institutionen war aber eine höchst unglückliche und verlief sehr bald in die pseudohistorischen Bahnen einer Interessenvertretung des Großgrundbesitzes. Der Zusammenhang des älteren Ständewesens mit dem Dienste für den Staat in der Lokalverwaltung war völlig unberücksichtigt. Man blieb an der Vertretung nach Besitzmassen haften. Hier wurde umgekehrt die historische Gewissenhaftigkeit zu groß. Die Vertretung war eine solche nach den drei Grundbesitzmassen, Rittergutsbesitz, städtischer und bäuerlicher Grundbesitz, zu denen für die meisten Provinzen und für den Vereinigten Landtag noch der standesherrliche Besitz als potenzirter Großgrundbesitz trat. Der Kapitalbesitz des Landes, der bei der mittelalterlichen Naturalwirthschaft unberücksichtigt bleiben konnte, war auch unter den wesentlich veränderten volkswirthschaftlichen Verhältnissen unvertreten, desgleichen die erwerbende Arbeit. Aber nicht genug damit, war unter den Grundbesitzklassen der

Großgrundbesitz unverhältnißmäßig stark vertreten, ein Rittergut galt durchgängig als gleichwerthig mit einer Stadt.

Dieses Mißverhältniß der neuständischen Bildungen wurde Anfangs wenig empfunden. Denn die herrschende Bureaukratie hatte den Kreis- und Provinzialständen in der fest geschlossenen Verwaltung wenig Befugnisse eingeräumt. Die neuen Körperschaften hatten eine verzweifelte Aehnlichkeit mit den berathenden französischen Conseils, die nur unmaßgebliche Gutachten ertheilten. Erst als dem Vereinigten Landtage die Berathung der Gesetzentwürfe und, wiederum unter Mißverständniß der älteren ständischen Entwickelung, ein Zustimmungsrecht bei Abänderung der Steuergesetze eingeräumt wurde, zeigte es sich, daß eine Vertretung des Grundbesitzes nicht Landesvertretung sein könne. Die Stürme des Jahres 1848 beseitigten den Vereinigten Landtag, während die Kreis- und Provinzialstände sich noch einige Jahrzehnte länger erhielten.

Das preußische Vorbild der Provinzialstände fand auch Eingang in Dänemark. Nach den Verordnungen vom 15. Mai 1831 wurden vier Ständeversammlungen gebildet, für die dänischen Inseln, für Jütland, für Schleswig und für Holstein, während Lauenburg seine selbstständige Verfassung behielt. Die dänischen Ständeversammlungen bestanden neben einer geringen Anzahl vom Könige ernannter Mitglieder aus Repräsentanten der städtischen Grundbesitzer sowie der größeren und kleineren Landeigenthümer. Dem entsprach in den Ständen von Schleswig und Holstein die Dreigliederung in Ritterschaft, Städte und Bauern. Gleich den preußischen Ständen hatten auch die des dänischen Gesammtstaates nur eine berathende Stimme bei der Gesetzgebung. Der politische Nebenzweck der ganzen Organisation bestand darin, auf einem Umwege die verfassungsmäßige Verbindung von Schleswig und Holstein zu lösen. In den Stürmen des Jahres 1848 ist auch Dänemark zur modernen Repräsentativverfassung übergegangen, womit die neuständischen Bildungen fortfielen.

In selbstständiger Weise hatte die niederländische Verfassung vom 24. April 1815 ein neues ständisches System zu entwickeln versucht. In jeder Provinz sollten Provinzialstände aus von den drei Ständen Adel oder Ritterschaft, Städten und Landgemeinden gewählten Mitgliedern gebildet werden. Der Wahlmodus wurde

für die Vertreter der Städte durch lokale Statuten, für das platte Land durch Provinzialreglements bestimmt. Aus der Wahl der Provinzialstände ging die zweite Kammer der Generalstaaten hervor. die Mitglieder der ersten ernannte der König. Den Generalstaaten waren aber alle Rechte einer modernen Volksvertretung, insbesondere ein Zustimmungsrecht bei der Gesetzgebung beigelegt. Auch dieser Versuch einer Verbindung ständischer und konstitutioneller Prinzipien ist nach dem Abfalle Belgiens durch die neue Verfassung von 1848, die den Uebergang zum reinen Repräsentativsystem bezeichnet, aufgegeben worden.

Von allen modernen Staaten haben nur die beiden Großherzogthümer Mecklenburg, die verfassungsrechtlich eine Einheit bilden, das altständische System mit allen seinen nur historisch erklärbaren und deshalb der Gegenwart oft widersinnig erscheinenden Konsequenzen beibehalten. Das letzte Schlußglied der ständischen Rechtsentwickelung, die ständische Gliederung der Gesellschaft, ist allerdings auch hier fortgefallen, der Ausgangspunkt, die ständische Lokalverwaltung, durch Entziehung der streitigen Gerichtsbarkeit geschwächt. Nichtsdestoweniger stellt sich in der Bildung der Landstände das alte Ständethum in voller Reinheit dar. Die mecklenburgischen Stände sind der letzte Rest einer untergegangenen Rechtsordnung.

§. 2. Das Repräsentativsystem.

Das Repräsentativsystem ist die moderne Formation der Landesvertretung. Unter anderen politischen und sozialen Voraussetzungen entstanden als das Ständethum, ist es an sich weder schlechter noch besser als dieses, sondern eine ihm gleichberechtigte historische Erscheinung. Das Wesen des Repräsentativsystems läßt sich daher ebenso wenig wie das einer anderen staatlichen Institution nach allgemeinen Axiomen, sondern nur nach dem lebendigen Rechte der modernen Staatenwelt bestimmen.

Das ständische System hat allerdings nicht die ständische Gliederung der Gesellschaft zur Voraussetzung, sondern zur letzten Konsequenz. Denn die ständische Landesvertretung entstand vor der ständischen Gliederung der Gesellschaft. Wohl aber waren beide mit einander vereinbar und in innerer Harmonie. Im Gegensatz dazu setzt das Repräsentativsystem das Fehlen einer ständischen

Gliederung der Gesellschaft und die Rechtsgleichheit aller Staatsangehörigen voraus.

Während noch ganz Europa erfüllt war vom historischen ständischen Rechte, entstand in den englisch-nordamerikanischen Kolonien eine junge, rein demokratische Gesellschaft, in der für ständische Abschließung der Klassen noch kein Raum war. Ebenso zerstörte die französische Revolution die ständische Gliederung und führte die Gleichheit Aller vor dem Gesetze durch. In beiden Fällen waren die sozialen Gemeinschaften des Berufes beseitigt, die das Rechtsleben der Staaten bisher erfüllt hatten. Mochten in Nordamerika kräftige Kommunalverbände, die Townships im Norden, die Grafschaften im Süden, die einzelnen Individuen zu größeren Gemeinschaften zusammenfassen, so lag dies Gegengewicht doch nur auf politisch-administrativem, nicht auf sozialem Gebiete. In Frankreich fehlte selbst ein solches Gegengewicht. Die Gesellschaft war aufgelöst in ihre Urbestandtheile, die einzelnen Individuen.

In Nordamerika wie in Frankreich fiel aber dieser Gesellschaft die Staatsgewalt anheim. Sie hatte also aus sich heraus eine organisirte Vertretung zu erzeugen. Nach diesem geschichtlichen Ursprunge besteht allerdings ein gewisser Zusammenhang zwischen Volkssouveränetät und Repräsentativsystem. Aber dieser Zusammenhang ist kein innerlich nothwendiger. Hand in Hand mit dem Untergange der ständischen Gliederung der Gesellschaft hat das Repräsentaivsystem an Boden gewonnen, obgleich nicht überall da, wo die ständische Gesellschaftsordnung verschwand, auch die historische Monarchie in der Volkssouveränetät unterging.

Die Gesammtheit der Staatsangehörigen zerfällt nach Bildung, Besitz und Beschäftigung in zahlreiche Klassen. Es können auch an die Zugehörigkeit zu einer Klasse rechtliche Wirkungen geknüpft sein. Damit ist aber das Volk noch nicht rechtlich in einzelne Bestandtheile gesondert. Das Recht knüpft hier Wirkungen an die thatsächlich vorhandene Sonderung, aber es bewirkt sie nicht. Der Uebergang von einer Klasse in die andere mag thatsächlich schwierig sein, aber er ist nicht rechtlich unmöglich. Der einzige Rest der ständischen Rechtsordnung, die Sonderstellung des hohen Adels in Deutschland, ist so unbedeutend, daß dadurch der Gesammtcharakter des öffentlichen Lebens nicht berührt wird. Trotz der thatsächlichen Sonderung

in verschiedene Klassen bildet das Volk rechtlich eine ungetrennte Einheit.

Diesem juristischen Charakter des Volkes entspricht auch derjenige der Volksvertretung. Während das rechtlich nach Ständen gegliederte Volk keine andere Vertretung haben kann, als eine solche nach Ständen, entspricht dem einheitlichen Volke allein die einheitliche, nicht nach Ständen gesonderte Volksvertretung.

Die Volksvertretung ist die Vertretung der Gesammtheit der Staatsangehörigen.

Der Begriff dieser Vertretung ist nicht nach dem privatrechtlichen Maßstabe des Auftrages oder der Vollmacht zu bemessen, sondern ein rein staatsrechtlicher Begriff. Vertretung bedeutet hier nicht die Abhängigkeit der Willensäußerung des Vertreters von dem Willen des Vertretenen. Ganz klar ist dies bei den Mitgliedern einer ersten Kammer, die dieser auf Grund einer Ernennung seitens des Monarchen angehören. Aber auch die Abgeordneten werden besten Falls nur von der absoluten Mehrheit der Wähler ihres Wahlkreises gewählt. Gleichwohl vertreten die Mitglieder beider Kammern das ganze Volk. Ihren Ausdruck findet die Negation des privatrechtlichen Begriffs der Vollmacht in der Bestimmung der meisten Verfassungsurkunden, wonach die Mitglieder beider Kammern Vertreter des ganzen Volkes sind, nach ihrer freien Ueberzeugung stimmen und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden werden dürfen. Das sogenannte imperative Mandat der Wähler an ihre Abgeordneten würde mit dem Begriffe der Volksvertretung im Widerspruche stehen und sie aus einer Vertretung des gesammten Volkes zu einer solchen einzelner Interessengruppen machen. Die Vertretung im staatsrechtlichen Sinne bedeutet die Abgabe der Willenserklärung an Stelle der an und für sich staatsrechtlich handlungsunfähigen Gesammtheit der Staatsangehörigen. Ihre privatrechtliche Analogie findet sie deshalb nicht in der Vollmacht oder dem Auftrage, sondern in der gesetzlichen Vertretung des Handlungsunfähigen.

Vertreter der Volksgesammtheit ist sowohl die gesammte Volksvertretung wie jedes einzelne Mitglied einer der beiden Kammern. In welcher Weise die einzelnen und die beiden Kammern zusammenwirken, um den Volkswillen zu vertreten, wird später zu erörtern sein.

Die Volksvertretung vertritt die Staatsangehörigen in ihren verschiedenen Eigenschaften. Die Staatsangehörigen sind nun zunächst nichts anderes, als das persönliche Objekt der Staatsherrschaft. In dieser Beziehung werden sie von der Volksvertretung vertreten, die Beschwerden über die Art und Weise der Ausübung der Staatsgewalt der Regierung gegenüber geltend macht. In dem Verfassungsstaate werden die Staatsangehörigen aber auch nach den verschiedensten Richtungen zur selbstständigen Mitwirkung bei Ausübung einzelner staatlicher Funktionen berufen, sie sind nicht bloß Objekt, sondern auch Mittel der Herrschaft. Auch hier vertritt die Volksvertretung die Staatsangehörigen, indem sie dasjenige Organ ist, welches an Stelle der Staatsangehörigen beim Erlasse einzelner Staatsakte selbstständig mitzuwirken hat. Während aber bei den einzelnen Staatsangehörigen die Eigenschaft als bloßes Herrschaftsobjekt diejenige als Herrschaftsmittel entschieden überwiegt, ist es bei der Volksvertretung gerade umgekehrt. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, das bei dem Erlasse gewisser staatlicher Anordnungen selbstständig mitwirkende Staatsorgan, zu sein und wesentlich hierbei macht sie Beschwerden der Staatsanhörigen gegenüber der Regierung geltend. Die Staatsangehörigen können endlich auch Subjekt der staatlichen Herrschaft sein. Auch in dieser letzteren Eigenschaft wird das Volk durch die Volksvertretung vertreten. Sie ist in dem Staate der Volkssouveränetät unter allen Umständen ein unmittelbares verfassungsmäßiges Organ des souveränen Volkes, sie ist in einigen dieser Staatsbildungen, so in der parlamentarischen Republik und in der parlamentarischen Monarchie, sogar das dem Souverän am nächsten stehende und deshalb höchste Staatsorgan.

Daraus ergiebt sich eine wichtige Verschiedenheit der Stellung der Volksvertretung in der konstitutionellen Monarchie auf der einen und im Staate der Volkssouveränetät auf der anderen Seite. In der konstitutionellen Monarchie hat die Volksvertretung nur ihre Zustimmung zu geben zum Erlasse einzelner staatlicher Anordnungen, aber nicht sie ist es, die die Anordnungen trifft, sondern der Monarch. Daher vertritt sie zwar den Volkswillen an Stelle des rechtlich handlungsunfähigen Volkes. Wie aber der Staat nicht im Volke aufgegangen ist, so ist auch der Staatswille verschieden vom Volkswillen, ersterer verkörpert sich in dem Herrscher und muß nur in bestimmten Fällen mit dem durch die Volksvertretung zum Ausdrucke

gebrachten Volkswillen übereinstimmen. Die Volksvertretung der konstitutionellen Monarchie ist daher ein unselbstständiges Staatsorgan, welches niemals allein, sondern nur durch Zustimmung zu den Anordnungen des Herrschers bei der Bildung des Staatswillens mitwirkt. Dagegen ist in dem Staate der Volkssouveränetät die Volksvertretung ein verfassungsmäßiges Organ des mit dem Staate identischen Volkes. Der Volkswille, den sie innerhalb ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit zum Ausdrucke bringt, ist deshalb Staatswille. Mögen andere verfassungsmäßige Organe des souveränen Volkes die Befugniß haben, durch ihren Einspruch das Zustandekommen der Anordnung als einer staatlichen vorläufig zu hindern, immerhin ist es der Wille der Volksvertretung, der die staatliche Anordnung ausmacht. Die Volksvertretung des Staates der Volkssouveränetät ist daher selbstständiges verfassungsmäßiges Staatsorgan, welches den Staatswillen in dem Volkswillen zum Ausdrucke bringt.

Aus dem Wesen der Volksvertretung, wie es hier festgestellt wurde, ergiebt sich nichts über die Art und Weise ihrer Bildung. Diese ist vielmehr lediglich eine Frage historischer Verhältnisse und politischer Erwägungen.

Das gilt zunächst von dem Zweikammersystem. Dasselbe ist in England die Folge der besonderen Entwickelung der Ständeverhältnisse, vermöge deren der politische Adel der geistlichen und weltlichen Magnaten in einer ersten, die Vertreter der Städte und Grafschaften in einer zweiten Kammer zusammengefaßt wurden. Mit der Uebertragung englischer Institutionen auf die gesammte civilisirte Staatenwelt durch die konstitutionelle Doktrin hat auch das Zweikammersystem allgemein Eingang gefunden. Wirkliche Bedeutung hat es aber nur da zu erlangen vermocht, wo, wie in England, in den beiden Kammern auch verschiedene politische oder soziale Elemente eine Vertretung erlangten. Wo eine solche Verschiedenheit nicht obwaltet, sondern beide Kammern, zwar künstlich verschieden zusammengesetzt, doch nur dieselbe öffentliche Meinung vertreten, da kann selbst das politische Moment der Sicherung mehrseitiger Erwägung derselben Vorlage durch zwei Körperschaften dem Zweikammersystem keine politische Bedeutung verleihen, sondern eine der beiden Kammern sinkt zur bloßen Dekoration herab. In revolutionären Zeitperioden, bei Konstituirung einer neuen Staatsgewalt

fällt eine Kammer als dem revolutionären Impulse hinderlich überhaupt fort. Das Einkammersystem bildet dagegen in normalen Zeiten die bei weitem verschwindende Ausnahme. Es besteht nur in den kleineren deutschen Staaten, die eben wegen ihrer Kleinheit aus den verschiedenen Elementen der Volksvertretung nicht besondere Kammern bilden können, und in den Balkanstaaten Griechenland, Serbien und Bulgarien, die zu einem konsolidirten Zustande ihres öffentlichen Rechtes überhaupt noch nicht gelangt sind.

Aus dem Wesen der Volksvertretung folgt aber weiter auch nichts Positives für die Art und Weise der Bestellung der einzelnen Volksvertreter. Daß dieselben oder wenigstens ein Theil von ihnen, nämlich die Mitglieder der zweiten Kammer, gewählt werden müßten, läßt sich nicht behaupten. Wenn man aus dem Wesen der Volksvertretung die Nothwendigkeit der Wahl herleiten will, so substituirt man dem Begriffe der Vertretung den des privatrechtlichen Auftrages oder der Vollmacht, die allerdings eine Bestellung seitens des Auftrags- oder Vollmachtgebers erfordert. Der einzelne Volksvertreter vertritt aber nach positiver gesetzlicher Bestimmung aller modernen Verfassungen gar nicht seine Wähler, sondern das ganze Volk, er ist nicht kraft Auftrages, sondern kraft Gesetzes Vertreter desselben. Wie das Gesetz die Bestellung der gesetzlichen Vertreter des Volkes vorsieht, ob durch Volkswahl, königliche Ernennung oder Wahl einzelner Korporationen, entscheidet sich verschieden nach den besonderen Vorbedingungen in den einzelnen Staaten. Eine Volksvertretung wird man jedoch nur dann als vorhanden anerkennen können, wenn sie nicht aus vom Herrscher beliebig entlaßbaren Mitgliedern besteht. Denn in diesem Falle würde sie nicht in der Lage sein, einen dem Herrscherwillen gegenüber selbstständigen Volkswillen zum Ausdrucke zu bringen. Gerade in dieser Selbstständigkeit liegt aber die verfassungsrechtliche Bedeutung der Volksvertretung, ihr Unterschied von einem großen Staatsrathe, der den Herrscher nicht verfassungsmäßig beschränkt und deshalb eine bloße Verwaltungsinstitution bleibt.

Das durch die Volksvertretung vertretene Volk ist nun aber nicht eine Zusammenfassung absolut gleicher Normalmenschen, sondern von Menschen und Menschengruppen mit besonderen Ansichten, Gefühlen und Interessen. Diese Thatsache prägt sich auch in der Volks-

vertretung aus, und das Mittel hierzu bildet die Partei.[1]) Dem absoluten wie dem ständischen Staate innerlich fremd, kann sie erst in dem konstitutionellen und parlamentarischen Staate und zwar lediglich durch die Volksvertretung zur Entfaltung und Wirksamkeit gelangen.

In der absoluten Monarchie wie in der demokratischen Tyrannis verkörpert sich die Fülle der Staatsgewalt in der Person des Herrschers. Da die Monarchie Alles für das Volk, nichts durch das Volk, sondern durch ihre Behörden thut, so kann sie Bestrebungen, einzelnen Interessen der Unterthanen gegenüber der Regierung selbstständig Geltung zu verschaffen, nur als ihr feindliche ansehen. Die absolute Herrschaft eines Einzigen ist daher der Tod der Parteien. Sie haben hier nicht nur keine rechtliche, sondern nicht einmal eine thatsächliche Existenz und Wirksamkeit.

Aus dem entgegengesetzten Grunde fällt in dem ständischen Staate die politische Wirksamkeit von Parteien fort. Durch die Abschließung der Berufsklassen zu Geburtsständen haben hier die verschiedenen Interessen eine gesicherte Vertretung. Denn die Stände sind die Vertreter und Wahrer der eigenen Rechte, nicht des gesammten Volksrechtes. Indem aber die verschiedenen Interessengruppirungen des Volkes in den Ständen sogar eine rechtliche Anerkennung finden, geht die Partei auf im Stande und verliert damit ihre besondere Existenz. Für die in den Ständen nicht vertretenen Berufsstände, wie die Bauern, fehlt es aber an einer Geltendmachung ihrer Interessen überhaupt. Für diese in die Organisation der ständischen Staatsherrschaft nicht aufgenommenen Berufsklassen hat aber die Vertretung durch eine besondere Partei ebenso wenig Raum wie im absoluten Staate.

In dem Staate, der den Uebergang bildet von der fest geschlossenen ständischen Ordnung des Kontinents zu dem modernen Repräsentativsysteme, in England, hat sich auch zuerst die politische Wirksamkeit der Parteien entfaltet. In dem englischen Parlamente der Revolutionszeit war im Wesentlichen nur die oberste Schicht der

---

[1]) Vgl. Anson D. Morse, The Place of Party in the Political System in den Annals of the American Academy of Political and Social Science vol. II. (Philadelphia 1892) S. 360 ff., Pyfferoen, de partijen in de staatkunde. Gent 1894.

Bevölkerung, die die Lokalverwaltung führende grundbesitzende Gentry und ihre Spitze, der politische Adel des Landes, vertreten, während den Mittelklassen nur durch das aktive Wahlrecht der kleineren ländlichen Besitzer und in einzelnen größeren Städten eine Einwirkung auf die öffentlichen Angelegenheiten zustand. In einer solchen Landesvertretung, die auf wesentlich einheitlicher sozialer Grundlage ruhte, konnten keine sozialen Gegensätze entstehen. Wohl aber wurde das Verhältniß zur Monarchie und zu der mit ihr verbündeten Landeskirche Gegenstand verschiedener Auffassung innerhalb der im Parlamente vertretenen Aristokratie. So entstanden die beiden historischen Parteien der Whigs und Tories, die sich nach Art aristokratischer Familienkoterien noch Menschenalter hindurch forterhielten, nachdem der Gegenstand des Streites längst entschieden war. Jedenfalls waren diese Parteien rein politische, keine sozialen.

Ebenso bewegte die Vereinigten Staaten nach ihrem Abfalle vom Mutterlande bis zum Sezessionskriege eine einzige große politische Frage, von der die wichtigsten wirthschaftlichen und sozialen Fragen, namentlich die der Sklaverei, bedingt waren, das Verhältniß von Einzelstaat und Union. So entstand eine centralistische und eine partikularistische Partei, die sich jetzt als Republikaner und Demokraten bezeichnen. Die nationale Anschauung der angelsächsischen Rasse, daß es zwei Parteien geben müsse, fand hierin neue Nahrung. Auch diese beiden politischen Parteien haben sich forterhalten, nachdem durch den Sezessionskrieg der Gegenstand ihres Streites entschieden war. Sie suchen jetzt, vielfach prinzipienlos, durch ihre Wahlprogramme die verschiedensten politischen, sozialen und nationalen Interessen für sich zu gewinnen und dadurch die Majorität zu erlangen.

Nicht so einfach lagen beim Uebergange zum Parlamentarismus die Verhältnisse in den kontinentalen Staaten. Die Reste der ständischen Ordnung, der grundbesitzende Landadel, die protestantische Geistlichkeit und die zünftlerischen Handwerker mit den von ihnen abhängigen Bevölkerungselementen, schlossen sich zusammen zu einer konservativen, die handel- und gewerbetreibende städtische Bevölkerung zu einer liberalen Partei. Beide vertraten soziale Interessengruppen, zusammengehalten durch ein einheitliches politisches Programm, das diesen Interessengruppen dienen sollte. Dazu kam aber bald eine besondere Vertretung der Interessen der katholischen

Kirche, der arbeitenden Klassen 2c., ja einfache persönliche Koterien innerhalb der Kammer, so daß das Parteiwesen ein ziemlich komplizirtes wurde, jedenfalls die Zweiheit der Parteien nicht aufrecht zu erhalten war.

Mit dem Uebergange Englands zum modernen Repräsentativsysteme sind auch dort die historischen beiden Adelsparteien durch neue soziale und nationale Parteibildungen durchbrochen worden, so daß das moderne englische Parteiwesen vollständig dem kontinentalen entspricht.

Die Partei an sich hat hiernach keinen bestimmten Charakter, sie kann rein politisch oder rein sozial, politisch mit sozialem Einschlage oder umgekehrt, kirchlich oder national sein oder die verschiedensten Momente in sich verbinden. Keine Art der Parteibildung ist an sich besser oder schlechter als die andere, jede an sich berechtigt, jede bedingt durch die besonderen Verhältnisse.

Wie das Volk, das die Grundlage des modernen Repräsentativsystems bildet, rechtlich ungetrennt und untheilbar ist, so vertritt allerdings rechtlich die gesammte Volksvertretung, wie jedes Mitglied derselben, das ganze Volk und ist an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden. Für das Staatsrecht giebt es daher keine Parteien, während es den alten Ständen seine Anerkennung nicht versagen konnte. Wie aber trotz der rechtlichen Einheit das Volk nach Beruf, Nationalität, Religion 2c. sich in verschiedene Gruppen scheidet, so machen diese thatsächlich sich auch in seiner Vertretung geltend. Die rechtlich einheitliche Volksvertretung löst sich auf in verschiedene Parteien, und wo das Staatsrecht die Mitwirkung der Volksvertretung erfordert, übersetzt die Politik dies in die Mitwirkung der Mehrheitspartei oder der Mehrheitsparteien.

Durch die verschiedene staatsrechtliche Stellung der Volksvertretung im konstitutionellen und im parlamentarischen Staate ist aber auch eine verschiedene politische Stellung der Parteien bedingt.

Der konstitutionelle Staat besitzt in der Monarchie eine selbstständige Staatsgewalt. Die Regierung des Monarchen steht daher an sich über den Parteien. Sie muß für gewisse staatliche Anordnungen die Zustimmung der Volksvertretung einholen und sich daher auf die Parteien der Majorität stützen, aber sie steht nicht im Dienste der Mehrheit. Es widerstrebt dem Wesen der monarchischen Regierung, zur Parteiregierung zu werden.

In dem parlamentarischen Staate verkörpert sich dagegen rechtlich die oberste Gewalt in der unmittelbaren Vertretung des souveränen Volkes, der Volksvertretung, und speziell in deren zweiter Kammer. Indem die Politik auch hier wieder die Partei substituirt, fällt die oberste Gewalt namens des Volkes nicht der Volksvertretung in ihrer Gesammtheit, sondern der jeweiligen Mehrheitspartei zu. So entsteht in dem Staate der Volkssouveränetät die herrschende politische Partei als Trägerin der rechtlich im Volke ruhenden Souveränetät. Aus ihr müssen die Minister genommen werden, von denen hinwiederum die ganze Verwaltung abhängig ist, und die an Stelle des Chefs der Exekutive für die Partei regieren. Damit ist der Ring der Parteiherrschaft um den ganzen Staat geschlossen. Voraussetzung derselben ist allerdings immerhin, daß die Partei die Mehrheit der Volksvertretung besitzt. Mit dem Wechsel der Majorität muß sich auch das Ministerium, und damit die Parteiherrschaft ändern. Verhältnißmäßig am leichtesten ist dieses System durchführbar, wo zwei historische Parteien sich in der Herrschaft wechselseitig ablösen, wie bis in die neueste Zeit in England und Belgien. Hier ist wenigstens eine gewisse Dauer und Stetigkeit der Regierung verbürgt. Wo dagegen die Regierung aus unzuverlässigen Parteigruppirungen hervorgeht und von parlamentarischen Koterien abhängt, hört jede Sicherheit in der Existenz der Regierung selbst von einem Tag zum andern auf und wird die Stetigkeit der staatlichen Entwicklung jeden Augenblick in Frage gestellt.

Eine eigenthümliche Gestaltung nimmt die Parteiherrschaft in der Republik mit selbstständiger Präsidentschaft an. Präsident wie Volksvertretung gelten hier in gleicher Weise als verfassungsmäßige Organe des souveränen Volkes und gehen aus seiner Wahl hervor.

Dabei ist aber die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß die eine Partei bei der Präsidentenwahl den Sieg davonträgt, die andere die Mehrheit in der Volksvertretung hat. Bei der selbstständigen Stellung beider Organe, die beide Vertreter von Parteiinteressen sind, wird hierbei der Parteigegensatz in die Staatsorgane selbst hineingetragen und kann zeitweise, da die feindlichen Kräfte sich gegenseitig aufheben, das politische Leben überhaupt zum Stillstande bringen. Andererseits ist aber auch die Beherrschung des gesammten Staatslebens durch die jeweilige Majorität der Volksvertretung ausgeschlossen.

§. 3. Die erste Kammer.

Wie für das Zweikammersystem überhaupt, so bildet auch für die Zusammensetzung der ersten Kammer das englische Oberhaus das erste Vorbild für die civilisirte Staatengewalt der Gegenwart. Der Kern des Oberhauses ist ein erblicher Amtsadel, dessen Wesen eben nur in der Mitgliedschaft des Oberhauses besteht, mit geringen Sonderrechten für sich selbst und für die Gemahlinnen, nicht aber für die anderen Familienmitglieder. Dazu kommen die geistlichen Lords, die kraft ihres geistlichen Amtes für Lebenszeit berufen werden. Dieses Element ist aber durch die Reformation auf eine verschwindend geringe Anzahl im Vergleiche mit den weltlichen Lords, herabgesunken. Das Oberhaus umfaßt daher die oberen Stände im mittelalterlichen Sinne von der englischen Gesellschaft, den Amtsadel und Spitzen der Geistlichkeit, während die übrigen, die Verwaltung des Landes führenden Bevölkerungsschichten in das Haus der Gemeinen verwiesen werden. Dieses Unterhaus hat durch die Reformbills eine vollständige Umgestaltung erfahren, es ist aus einer ständischen Versammlung zu einer repräsentativen geworden. Dagegen hat sich der Charakter des Oberhauses trotz aller Angriffe des Radikalismus bisher erhalten. In dem Oberhause hat die ältere ständische Ordnung sich ihre besondere Vertretung bewahrt. Die Grundlage seiner Bildung ist daher von der des Unterhauses prinzipiell verschieden. Gleichwohl machen erst beide Häuser in ihrer Gesammtheit und in ihrem Zusammenwirken die Volksvertretung aus.

Die englischen Kolonisten nahmen das Zweikammersystem als Erbtheil ihrer Rasse mit über den Ozean. In der neuen, rein demokratischen Gesellschaft Nordamerikas fehlte es aber an jeglichen aristokratischen oder kirchlichen Elementen für die Bildung der ersten Kammer. Es blieb daher nichts Anderes übrig, als die erste Kammer durch dieselben Bevölkerungselemente wählen zu lassen wie die erste, d. h. gegenwärtig fast überall nach dem allgemeinen Stimmrecht. Nur künstlich konnte man Unterschiede herbeiführen, wie durch geringere Anzahl, längere Amtsdauer der Mitglieder des Oberhauses (Senate). Im Gegensatze zu den einzelstaatlichen Legislaturen ist für den Kongreß der Vereinigten Staaten eine wesentlich verschiedene Bildung der beiden Häuser gelungen, indem die Mit-

glieder des Senates von den einzelstaatlichen Legislaturen gewählt werden und somit das einzelstaatliche Element vertreten, das Repräsentantenhaus dagegen aus allgemeiner Volkswahl hervorgeht.

Bei dem Uebergange der kontinentalen Staaten zum konstitutionellen Systeme bildete zunächst das englische Oberhaus das Vorbild. Die Voraussetzungen für die Bildung einer aristokratischen Kammer lagen aber in den einzelnen Staaten verschieden.

In den romanischen Staaten und den Niederlanden ist die Kontinuität des öffentlichen Rechtes überhaupt durch wiederholte revolutionäre Umwälzungen unterbrochen. Meist hatte die enge Verbindung der historischen Monarchie mit den privilegirten Ständen den Sturz beider herbeigeführt, die Gesellschaft war aufgelöst in ihre Urbestandtheile, die einzelnen Individuen, und der Gesammtheit der Volksmassen nach dem Prinzipe der Volkssouveränetät die Staatsherrschaft anheimgefallen. Bei dieser gewaltsamen Vernichtung der älteren ständischen Ordnung trugen deren Ueberreste nicht mehr die Kraft in sich, eine besondere Vertretung in einem Oberhause sich zu sichern. Allerdings machte in Frankreich die Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. noch einmal den Versuch, die Vergangenheit mit der Gegenwart zu verbinden, und glaubte in der Pairie eine wahrhaft nationale Institution zu erneuern. Die Mitglieder der ersten Kammer, die Pairs, sollten theils erblich, theils lebenslänglich sein. Nachdem jedoch die Hinneigung Karls X. zu den früher privilegirten Ständen und seine absolutistischen Versuche in der Julirevolution zum zweiten Male und nunmehr endgiltig den Sturz der historischen Monarchie herbeigeführt hatten, war für die Reste der ständischen Ordnung der letzte Halt verloren. Sie gingen auf in der allgemeinen Rechtsgleichheit der neuen Gesellschaftsordnung. Diese Thatsache war nicht nur für Frankreich, sondern für die romanische Staatenwelt überhaupt von Bedeutung. Man stand nunmehr vor der Unmöglichkeit, die beiden Kammern auf verschiedene soziale Elemente zu gründen. Da nach dem Sturze der Aristokratie vermöge des Censuswahlrechtes die Herrschaft den Mittelklassen anheimfiel, konnten beide Kammern nur diese vertreten. Man mußte nun künstlich in der Bildung beider Kammern Verschiedenheiten schaffen, um das Zweikammersystem überhaupt aufrecht zu erhalten.

Ein Theil der Staaten hielt, wenn auch ein erblicher politischer Adel sich als unvereinbar mit der neuen Gesellschafts-

ordnung erwiesen hatte, wenigstens an dem monarchischen Ernennungsrechte für die Mitglieder der ersten Kammer fest. Die hierin liegende Verstärkung des monarchischen Faktors ist jedoch nur scheinbar. Denn man muß sich erinnern, daß der Monarch thatsächlich nur formale Regierungsrechte besitzt, materiell aber die Regierung durch das aus der Mehrheit der zweiten Kammer hervorgehende Ministerium geführt wird. Damit verfügt die zweite Kammer indirekt durch ihr Ministerium auch über die Sitze der ersten. Während nach der Idee des Zweikammersystemes die erste Kammer ein Gegengewicht gegen die zweite bilden soll, kann letztere bei jedem ernstlichen Konflikte sich die erste Kammer durch einen Pairsschub unterwerfen.

Die lebenslängliche Ernennung der Mitglieder der ersten Kammer fand zunächst Eingang in Frankreich, wo die Charte von 1830 die erbliche Pairie abschaffte. Da die Verfassung Karl Alberts von 1848 für das Königreich Sardinien, die gegenwärtig noch die italienische Verfassung bildet, eine Nachahmung der französischen Charte von 1830 ist, so hat die lebenslängliche Ernennung der Senatoren und zwar vorzugsweise aus den Kreisen der höheren Beamten auch in Italien Eingang gefunden. Nur die königlichen Prinzen sind hier von Rechtswegen Senatoren. Das gleiche System hat die spanische Verfassung von 1876. Nur erklärt sie außer den Söhnen des Königs und des Thronfolgers auch noch die Granden von Spanien von einem gewissen Vermögen und einzelne höhere Beamte und Geistliche von Rechtswegen für Mitglieder des Senates, in den auf diese Weise der Rest eines aristokratischen Elementes Aufnahme gefunden hat. Dazu kommen endlich noch auf fünf Jahre gewählte Senatoren kirchlicher, gelehrter und kommunaler Körperschaften, sowie der Höchstbesteuerten. Ebenso beruht die portugiesische Pairskammer nach der Verfassung von 1826 grundsätzlich auf königlicher Ernennung für Lebenszeit. Erst nach der Zusatzakte von 1885 wird ein Drittel der Pairs durch die Verwaltungsdistrikte und wissenschaftlichen Anstalten auf sechs Jahre gewählt. Die Infanten und Bischöfe sind von Rechtswegen Mitglieder der ersten Kammer.

Die iberischen Verfassungen bilden bereits den Uebergang von der monarchischen Ernennung zur Wahl der Senatoren. Letzteres System ist jedoch in voller Reinheit nur da ausgebildet, wo das monarchische Element entweder überhaupt fortgefallen ist, oder

wenigstens die Verfassung vor Berufung des Herrscherhauses festgestellt wurde. Man war sich eben damals noch nicht bewußt, daß vermöge des parlamentarischen Regierungssystemes die monarchische Ernennung der Senatoren thatsächlich der Mehrheit der zweiten Kammer zufallen würde.

Das Prototyp für das reine Wahlsystem bildet die belgische Verfassung von 1830.[1]) Nach ihr wurden die Senatoren von denselben Wählern wie die Mitglieder der zweiten Kammer, jedoch auf die doppelte Zeit, acht Jahre, in halb so großer Anzahl und mit wesentlich erhöhtem Passivcensus gewählt. Erst die Verfassungsrevision von 1893 hat zu den 76 direkt gewählten Senatoren 26 der Provinzialräthe hinzugefügt, für welche letzteren ein Census nicht erfordert wird. Außerdem sind die Söhne des Königs und eventuell die Prinzen der zum Throne berufenen Linie von Rechtswegen Mitglieder des Senates. Die rumänische Verfassung von 1866 läßt die Senatoren nach einem Zweiklassensysteme durch die Meistbesitzenden und Notabilitäten wählen und zwar auf die Dauer von acht Jahren, außerdem sind der Thronfolger und die Bischöfe von Rechtswegen Mitglieder des Senates. In Frankreich ist die Zusammensetzung des Senates durch ein Verfassungsgesetz von 1875 geregelt. Nachdem ein Verfassungsgesetz von 1884 die Wahl eines Theiles der Senatoren auf Lebenszeit abgeschafft hat, werden jetzt alle Senatoren nur noch auf neun Jahre mit alternirendem Ausscheiden gewählt. Das Wahlkollegium jedes Departements besteht aus dessen Abgeordneten, Generalräthen und Arrondissementsräthen, sowie Delegirten der Municipalräthe jeder Gemeinde.

Den Versuch, die erste Kammer auf ein selbstständiges politisches Prinzip zu gründen, haben in dieser ganzen Staatengruppe ohne historische Aristokratie nur die Niederlande gemacht. Die Mitglieder der ersten Kammer der Generalstaaten, 39 an der Zahl, sollen nach der Verfassung von 1848 von den Provinzialvertretungen aus der Zahl der Höchstbesteuerten jeder Provinz gewählt werden. Da die Provinzen der Niederlande ehemals selbstständige Staaten sind und noch jetzt eine ausgedehnte Selbstverwaltung führen, so wird damit die erste Kammer ähnlich dem Senate der Vereinigten Staaten

[1]) Vgl. O. Pyfferoen, Du Senat en France et dans les Pays-Bas, Bruxelles 1892.

zur Vertretung des föderativ-partikularen Elements innerhalb der Gesammtheit. Dieses Prinzip ist aber viel schwächer und deshalb die Besonderheit in der Bildung der ersten Kammer nicht so erheblich wie in den Vereinigten Staaten, da die Niederlande eben einen vollkommenen Einheitsstaat bilden, in dem die provinziellen Unterschiede fast ganz verblaßt sind.

Ganz anders lagen die sozialen Vorbedingungen für die Bildung der ersten Kammer in Deutschland und Oesterreich-Ungarn. Mit der historischen Monarchie hatte sich trotz der Aufhebung der ständischen Gesellschaftsordnung die historische Aristokratie erhalten und war nicht revolutionärer Vernichtung anheimgefallen. Wie die ständische Gesellschaft in Deutschland sich während des 18. Jahrhunderts eine viel höhere Bedeutung erhalten hatte als in den romanischen Ländern, so bestanden auch in diesem Jahrhundert starke Ueberreste von ihr fort, der Uebergang in die neue Gesellschaftsordnung vollzog sich langsam in mühevollem Ringen. Jedenfalls waren die Elemente der älteren Ordnung so stark, daß man ihnen eine besondere parlamentarische Vertretung gewähren mußte.

Während aber der politische Adel Englands nur in dem Oberhause und durch dasselbe zu einem geschlossenen Stande geworden war, handelte es sich hier umgekehrt darum, die vorhandenen aristokratischen Elemente in einem Oberhause zusammenzufassen. Diese Aufgabe wäre eine verhältnißmäßig einfache gewesen, wenn es sich um eine parlamentarische Bildung für einen deutschen Einheitsstaat gehandelt hätte. So aber mußten die Einzelstaaten die Aufgabe lösen. Bei der ungleichen Vertheilung der aristokratischen Elemente in den verschiedenen deutschen Staaten kam man hier zu mannigfaltigen Kombinationen. Allgemein berief man jedoch neben der alten Aristokratie auch die Spitzen des Beamtenthums, der bisher im absoluten Staate herrschenden Klasse, zur Mitgliedschaft der ersten Kammer.

In den deutschen Mittelstaaten konnte man überall in die erste Kammer berufen die Prinzen des Hauses und die Häupter der ehemals reichsunmittelbaren fürstlichen und gräflichen Familien, die innerhalb des Staates standesherrliche Gebiete hatten. Ihnen gleichgestellt wurden die Häupter anderer adliger Familien mit ausgedehntem befestigten Grundbesitz. Diese erblichen Mitglieder reichten aber nicht aus, um eine erste Kammer zu bilden, in Baden, Hessen

und Sachsen nicht einmal, um die Aristokratie des Landes ausreichend zu vertreten. Man mußte sie daher in ersteren beiden Staaten durch gewählte Abgeordnete des Grundadels, in Sachsen durch solche der größeren Grundbesitzer ergänzen. Durchweg wurden ferner höhere Geistliche beider Konfessionen, zum Theil auch Vertreter der Universitäten berufen. Immerhin bedurfte man noch einer Ergänzung durch andere Mitglieder, deren Berufung durch den Landesherren in der Regel auf Lebenszeit, in Baden für eine bestimmte Zeit erfolgt. In dieser letzteren Kategorie von Mitgliedern, deren Zahl in Bayern und Württemberg auf ein Drittel der Gesammtheit, in den anderen Mittelstaaten ziffermäßig bestimmt ist, finden namentlich die Spitzen des berufsmäßigen Beamtenthums neben der Aristokratie ihre Vertretung.

In Preußen hatte man Anfangs unter dem revolutionären Impulse von 1848 auch die erste Kammer zu einer Wahlkammer nach belgischem Vorbild machen wollen. Nach einigen Jahren des Experimentirens kehrte man aber zu der deutschen Tradition zurück und überließ dem Könige die Bildung der Kammer aus erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern. Neben den Prinzen des Hauses wurden erblich die Häupter einer Reihe von Familien des Herrenstandes berufen, wie der fürstlichen Familie Hohenzollern, der Mediatisirten und anderer Familien mit ausgedehnten Herrschaften. Neue erbliche Berufungen sind unbedingt zulässig. Für die Ernennung der lebenslänglichen Mitglieder sind einzelnen Stiftern, Adels- und Grundbesitzerverbänden, Universitäten und größeren Städten Präsentationsrechte eingeräumt. Daneben kann aber der König noch Mitglieder aus besonderem Vertrauen namentlich aus dem Kreise der höheren Beamten berufen.

Die Bildung des österreichischen Herrenhauses entspricht vollständig dem deutschen Typus unter Ausscheidung der Verkünstelungen, zu denen in den deutschen Staaten zum Theil die Kleinheit des Staatsgebietes, in Preußen geradezu historische Liebhabereien geführt hatten. Es werden von Rechtswegen die Prinzen des Hauses, die Erzbischöfe und Fürstbischöfe, erblich die Häupter großer grundbesitzenden Adelsfamilien und auf Lebenszeit hervorragende Staatsangehörige, insbesondere Beamte, von Kaiser berufen. Analog ist auch die Organisation des ungarischen Magnatenhauses. Es besteht aus den in Ungarn angesessenen Prinzen, den Bischöfen der

verschiedenen Konfessionen und einigen anderen höheren Geistlichen, einigen hohen Reichsbeamten, den Fürsten, Grafen und Freiherren des Königreichs, dem Gouverneur von Fiume und zwei Deputirten des kroatischen Landtages.

In den skandinavischen Ländern hatte zwar eben so wenig wie in Centraleuropa eine revolutionäre Umwälzung die ältere Gesellschaftsordnung gewaltsam vernichtet. Die Aristokratie war aber aus dem Kampfe mit dem Königthume bereits derart geschwächt hervorgegangen, daß sie keine selbstständige politische Bedeutung behaupten konnte. Wenn auch nur in Norwegen formell abgeschafft und in Schweden und Dänemark immer noch von gewissem sozialen Einflusse, ist der Adel doch für die Zusammensetzung der ersten Kammer überall gleichgültig.

In Schweden werden nach der Reichstagsordnung von 1866, die das ständische System durch die moderne Repräsentativverfassung ersetzte, die Mitglieder der ersten Kammer durch die größeren Kommunalvertretungen, d. h. durch die Landsthinge und die Vertreter der größeren Städte gewählt. Dänemark hat in seiner Verfassung von 1849 für die Bildung der ersten Kammer, des Landsthinges, königliche Ernennung und Wahl verbunden, indem 12 Mitglieder vom Könige auf Lebenszeit ernannt, die übrigen (54) nach einem in den einzelnen Landestheilen verschiedenen Systeme von besonderen Wahlkollegien gewählt werden. Die norwegische Verfassung von 1814 verzichtet auf die besondere Bildung des Oberhauses überhaupt. Nach dem Zusammentritt des Storthings hat es ein Viertel seiner Mitglieder auszuwähleu, die dann für die Dauer der Session das Oberhaus, Lagthing, ausmachen, während die übrigen drei Viertel das Unterhaus, Odelsthing, bilden.

Die Zusammensetzung des Oberhauses ist von wesentlichem Einflusse für seine politische Bildung.

Wo das Oberhaus oder die erste Kammer aus denselben sozialen Elementen hervorgeht wie die zweite und auch das gleiche politische Prinzip vertritt, da muß es natürlich denselben Schwankungen der öffentlichen Meinung unterliegen wie die zweite. Ob hierbei eine Ernennung der Mitglieder durch das parlamentarische Ministerium, eine Wahl durch besondere Wahlkollegien oder gar nur eine Vertheilung der einheitlich gewählten Volksvertretung in verschiedene Kammern stattfindet, ändert in der Sache verhältnißmäßig

wenig. Daß eine so gebildete Kammer dem Willen der anderen Kammer dauernd Widerstand leistet, ist einfach unerhört, weil sie kein eigenes Lebensprinzip in sich trägt, und ihr Widerstand jederzeit durch einen Pairsschub oder Auflösung gebrochen werden kann. Hat das Zweikammersystem den Zweck, eine vielseitige Erwägung der Vorlagen zu sichern und das Staatswesen nicht ohne Weiteres der Mehrheit der zweiten Kammer preiszugeben, so kann eine erste Kammer ohne innere Selbstständigkeit diese Aufgabe nur sehr unvollkommen, ja man darf wohl sagen so gut wie gar nicht erfüllen. Die erste Kammer wird ebenso zu einem bloßen Ornamente des Staatswesens wie die parlamentarische Monarchie und, da aus historischen Gründen beide Momente meist zusammentreffen, existirt in solchen Staaten überhaupt kein Faktor, der die Herrschaft der Mehrheit der zweiten Kammer ernstlich in Frage stellen könnte. Die Oberhäuser der nordamerikanischen Einzelstaaten, die ersten Kammern der romanischen und skandinavischen Staaten, wie verschieden auch sonst die nationalen, politischen und sozialen Vorbedingungen ihres Entstehens sein mögen, haben daher das eine gemein, daß in ihnen kein von der zweiten Kammer verschiedenes Prinzip vertreten ist. Daher sind sie stets bedeutungslos gewesen und werden das voraussichtlich trotz vereinzelter Gegenbemühungen auch bleiben.

Waltet dagegen für die Zusammensetzung beider Kammern ein verschiedenes Prinzip ob, so kann das ein politisches oder soziales sein.

In ersterer Beziehung bildet das Vorbild der Senat der Vereinigten Staaten, in dem, entgegen dem Repräsentantenhause, das föderative und einzelstaatliche Element zur Geltung gelangt. Ihm folgt der schweizer Ständerath. Eine schwächere Nachahmung ist die zweite Kammer der Generalstaaten. Ist das politische Prinzip stark genug, wie z. B. das einzelstaatliche zur Zeit noch in der Union, so vermag es auch der betreffenden Kammer eine selbstständige Bedeutung zu verleihen. Im Gegensatze zu den Senaten der nordamerikanischen Einzelstaaten hat daher derjenige der Union stets eine hervorragende politische Bedeutung behauptet, trotzdem im Einzelstaat und Bundesstaat dieselbe nationale Rechtsbildung der angelsächsischen Rasse obwaltet. Die Konsistenz und Lebensfähigkeit der republikanischen Institutionen in Nordamerika und der Schweiz beruht wesentlich, wenn auch keineswegs ausschließlich darauf, daß

in dem Oberhause ein selbstständiger Faktor vorhanden war, der die Ueberfluthung des gesammten öffentlichen Lebens durch die Machtfülle der Majorität der zweiten Kammer verhinderte.

Ein besonderes soziales Prinzip kann die erste Kammer ebenso wie ein besonderes politisches natürlich nur vertreten, wo die erforderlichen Grundlagen dafür vorhanden sind. Die Aristokratie kann nur da eine besondere potenzirte Vertretung behaupten, wo sie noch nicht bloß ein soziales, sondern auch ein politisches Leben entfaltet. Der Versuch der Bourbonen, auf ihren Hofadel durch die Charte von 1814 eine französische Pairie zu gründen, ist daher ebenso vergeblich gewesen, als die fortdauernde Vertretung der wohlhabenderen spanischen Granden im Senate innerhalb einer rein demokratisirten Gesellschaft bedeutungslos ist. Wie jedes erhöhte politische Recht kann auch die besondere Vertretung der Aristokratie in der ersten Kammer nur auf erhöhten politischen Leistungen beruhen, wenn sie Bestand haben soll.

Ist diese Voraussetzung erfüllt, so erscheint es gleichgültig, ob die Aristokratie ihrer Entstehung nach eine politische oder soziale ist. Der parlamentarische Adel Englands, welcher erst durch die Mitgliedschaft des Oberhauses zu einem besonderen Stande wurde, erfüllt nicht nur durch diese seine Thätigkeit im höchsten Rathe der Krone, sondern auch durch seine Thätigkeit in der Lokalverwaltung erhöhte Pflichten gegen das Gemeinwesen und hat dadurch auch in der demokratischen Gesellschaft der Gegenwart seinen Boden. Der deutsche Adel ist allerdings entstanden auf sozialer Grundlage, indem der größere Grundbesitz sich die staatlichen Hoheitsrechte aneignete. Auf Grund dieser Verbindung der öffentlich-rechtlichen Befugniß mit dem Großgrundbesitze hat er nun aber Jahrhunderte hindurch die staatlichen Aufgaben wirklich erfüllt. Bei dem Uebergange von der patrimonialen Verwaltung zur modernen Selbstverwaltung änderte sich nur der Rechtstitel auf die Führung der staatlichen Geschäfte, deren materieller Inhalt blieb unverändert. Längst war auch der Adel in das Civil- und Militärbeamtenthum des modernen Staates eingetreten und nahm darin eine hervorragende Stellung ein. Die deutsche Aristokratie wurzelt daher, selbst nach Ausscheidung aller ausschließlichen Berechtigungen, noch durchaus im Boden der modernen deutschen Gesellschaft. Es ist daher kein Zufall, daß unter allen Staaten der Gegenwart lediglich in England und Deutschland die

Bildung der ersten Kammer auf der besonderen Grundlage der historischen ständischen Gesellschaftsordnung, aber innerhalb des Rahmens der modernen Gesellschaft möglich war.

Die auf diesen Grundlagen erwachsene erste Kammer vertritt daher ein selbstständiges soziales Prinzip, das seine Lebenskraft unter allen Umwälzungen bewiesen hat. Sie ist nicht abhängig von den Schwankungen der öffentlichen Meinung, welche sich in der zweiten Kammer Geltung verschaffen, und kann ihren Forderungen wenigstens insoweit Widerstand leisten, als sie keine unbedingte politische und soziale Nothwendigkeit vertreten. So kann sich in der ersten Kammer die Kontinuität und Tradition der staatlichen Politik gegenüber den mannigfaltigen Parteiströmungen der zweiten Kammer verkörpern. Ist dieses die Bedeutung des Zweikammersystems überhaupt, so vermag dasselbe erst bei innerer sozialer Verschiedenheit beider Kammern Wahrheit zu werden und seine Aufgaben zu erfüllen.

Das englische Oberhaus hat in der That keiner durch die Bedürfnisse des Staates geforderten Reform dauernd Widerstand zu leisten vermocht. Es hat aber die Zerstückelung des Reiches im Interesse einer Partei durch Homerule verhindert. Die Existenzfähigkeit des englischen Parlamentarismus ist zum großen Theil die Folge davon, daß in dem Oberhause noch ein selbstständiger Faktor gegenüber der zweiten Kammer existirt. Auch das preußische Herrenhaus hat sich in Zeiten, in denen die Regierung den Forderungen der öffentlichen Meinung entgegentrat, wie z. B. bei dem Verfassungskonflikt, als selbstständiger politischer Faktor bewährt. Ob dabei im gegebenen Falle das Verhalten der ersten Kammer politisch zweckmäßig war, kann unerörtert bleiben. Hier genügt die Feststellung ihres politisch selbstständigen Charakters.

§. 4. Die zweite Kammer.

Seit Montesquieu glaubte man das Wesen des Repräsentativsystems in dem englischen Unterhause verwirklicht zu sehen. Thatsächlich war bis zu der ersten Reformbill England überhaupt kein repräsentativer, sondern ein ständischer Staat, allein dadurch von den ständischen Monarchien des Kontinents verschieden, daß die Ausübung der Lokalobrigkeit durch die besitzenden Klassen und damit die ständische Entwicklung überhaupt eine abweichende war.

Das Unterhaus war lediglich eine Vertretung der in der Lokalverwaltung des Landes thätigen Klassen, und nur dem mit seinen Grundlagen nicht Vertrauten konnte es so scheinen, als vertrete es das ganze Volk nach Ausscheidung der untersten Klassen, denen man keinen eigenen politischen Willen zutrauen könne.

Nicht auf dem Boden der ständischen Gesellschaft, sondern nur auf dem der Rechtsgleichheit konnte aber eine repräsentative zweite Kammer erwachsen. Zuerst in den nordamerikanischen Kolonien Englands wird das Wahlrecht den Angehörigen der Kolonien als solchen, soweit sie gewisse Vorbedingungen in Bezug auf Sittlichkeit, Religion, Alter, Geschlecht und Besitz erfüllen, beigelegt.[1]) Die Gesetzgebung der Einzelstaaten und der Union konnte hierauf nur fortbauen. In Europa löste zuerst die französische Verfassung von 1791 nach Zerstörung der ständischen Ordnung das politische Wahlrecht von seinen ständischen Grundlagen, indem sie es nach Erfüllung gewisser Voraussetzungen, deren wichtigste ein geringer Census war, allen Franzosen verlieh. Von diesen Quellen aus hat sich das repräsentative Wahlrecht über die civilisirte Staatenwelt verbreitet. Indem die englischen Reformbills die Verbindung zwischen der Lokalverwaltung und der Wahlberechtigung lösten, eroberte es sich erst England, während man in ihm das Ursprungsland zu erblicken glaubte.

Wenn die Volksvertretung auch ein rechtlich nicht geschiedenes Volk voraussetzt, so läßt sich doch nirgends die Bestellung der zweiten Kammer im Sinne der mandatsmäßigen Auffassung der Vertretung derartig gestalten, daß die Gesammtheit der Volksgenossen ihre Vertreter erwählte. Allerdings ist die zweite Kammer allgemein Wahlkammer, wenn in ihr auch vereinzelt, wie z. B. in Württemberg andere, sonst nur in der ersten Kammer vertretene Elemente gleichzeitig Aufnahme finden. Aber indem die Wahl in bestimmten Wahlkreisen und nur durch bestimmte Kategorien der Staatsangehörigen erfolgt, wird sie mit Nothwendigkeit des Charakters der Beauftragung der Gewählten durch das Volk, mit dem die Wähler ja nicht identisch sind, entkleidet. Die Wahl selbst wird vielmehr zu einem öffentlichen Dienste der Wähler. Diese handeln

[1]) Vgl. Cortlandt F. Bishop, Ph. D., History of Elections in the American Colonies, New York 1893, p. 46 ff.

selbst in gesetzlicher Vertretung des handlungsunfähigen Volkes. Wenn man jenen öffentlichen Dienst allgemein als Wahlrecht bezeichnet, so ist dabei jeder Gedanke eines subjektiven Rechtes der Wähler dem Staate gegenüber fern zu halten. Von einem Rechte kann nicht im juristischen, sondern nur in politischem Sinne die Rede sein, da mit dem öffentlichen Dienste gleichzeitig ein politischer Vorzug und Einfluß verbunden ist.

Allgemeine Vorbedingungen der Wahl sind hiernach die Wahlkreise und das Wahlrecht.

Die Wahlkreise ergaben sich in England aus der ständischen Grundlage des Wahlrechtes, indem die Städte und Grafschaften als korporative Zusammenfassung der die Lokalverwaltung des Landes führenden Klassen ihre Abgeordneten in das Unterhaus entsandten. In den amerikanischen Kolonien Englands wurden die Wahlen zwar ebenfalls nach den für Verwaltungszwecke dienenden Verbänden der Städte, Grafschaften oder Townships vorgenommen, sobald die Kolonie für einen Wahlkreis zu groß war. Da sich aber hier das Wahlrecht von der Verwaltung losgelöst hatte, war jene Uebereinstimmung der Wahlkreise mit den Verwaltungsbezirken nur noch eine zufällige. Ebenso mußte man auf dem Kontinente Europas bei dem Uebergange zum Repräsentativsysteme, zuerst also in Frankreich zwecks der Wahlen bestimmte Wahlkreise bilden, die man aus praktischen Gründen meist an die Verwaltungsbezirke anschloß, obgleich keinerlei Nothwendigkeit dazu vorlag. Endlich hat auch in England die erste Reformbill von 1832 die ständischen Grundlagen des Wahlrechtes zum Unterhause aufgehoben. Unter Ausdehnung des Wahlrechtes auf Klassen, die mit der Verwaltung des Landes nichts zu thun hatten, wurden eine Reihe größerer Städte zu besonderen Wahlbezirken erhoben, eine Reihe kleinerer Städte ihres Wahlrechtes entkleidet, so daß ihre Bewohner in dem Wahlbezirke der Grafschaft mitzuwählen hatten. Damit wurden die wahlberechtigten Communitates zu einfachen Wahlbezirken.

Die Wahlbezirke bilden daher die räumliche Eintheilung des Staatsgebietes, nach der sich die Wahlen zu vollziehen haben. Sie decken sich vielfach mit den Bezirken der Verwaltung, doch ist das nicht nothwendig, da ein innerer Zusammenhang zwischen Verfassung und Verwaltung nicht besteht. Namentlich in größeren Städten ist

daher selbst der einheitliche Gemeindebezirk auf verschiedene Wahlkreise vertheilt. Bei der besonderen politischen Bedeutung der Wahlkreise für die Zusammensetzung der Volksvertretung ist ihre Umgrenzung regelmäßig gesetzlich bestimmt. An sich sollen die Wahlkreise eine gleiche Bevölkerungszahl umfassen, doch ist dies nirgends absolut durchführbar. Wo man auf die Uebereinstimmung der Wahlkreise mit den Verwaltungsbezirken Werth legte und deshalb dauernd erhebliche Ungleichheiten in den Wahlbezirken bestehen müssen, wie z. B. bis zu dritten Reformbill in England, suchte man dies dadurch auszugleichen, daß die stärker bevölkerten Bezirke eine größere Anzahl von Abgeordneten wählen.

Das Gesetz bestimmt ferner die wahlberechtigten Personen durch Regelung der Voraussetzungen des Wahlrechtes. Ob die Regelung positiv erfolgt durch Aufzählung der Vorbedingungen oder negativ durch Ausschließung gewisser Personenkategorien ist eine Frage der bloßen Gesetzgebungstechnik. Wie selbst in den radikalsten Demokratien des Alterthums die politische Berechtigung nur auf einen Bruchtheil der Bevölkerung beschränkt war, so ist auch das allgemeinste politische Wahlrecht der Gegenwart nicht Ausfluß der Staatsangehörigkeit als solcher, sondern öffentlicher Dienst und politische Befugniß eines Theiles der Staatsangehörigen. Die Ausdehnung des Wahlrechtes im Einzelnen ist lediglich eine Frage der positiven Gesetzgebung und bedingt durch historisch-politische, soziale und wirthschaftliche Momente.

Allgemein wird für die Wahlberechtigung erfordert die Staatsangehörigkeit selbst, die Erreichung eines gewissen Alters, das mindestens das der privatrechtlichen Großjährigkeit, bisweilen aber auch höher hinaufgerückt ist, und die volle Handlungs- und Dispositionsfähigkeit. Von letzterem Gesichtspunkte aus werden namentlich ausgeschlossen die Geisteskranken, Kridare während des Konkurses, Personen, die sich nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden, und solche, die öffentliche Armenunterstützung beziehen oder kurz zuvor bezogen haben. Endlich verlangt es die Ordnung der Wahl, daß Jeder in der Gemeinde, in der er wählt, wohnt. Vielfach wird erfordert, daß der Aufenthalt bereits längere Zeit gedauert hat. Schon durch diese allgemeinen Voraussetzungen des Wahlrechtes, wie sie kein Staat entbehren kann, ist die naturrechtliche Auffassung des Wahlrechtes als einer aus dem Staatsgrün-

dungsvertrage folgenden unveräußerlichen Befugniß der Staatsgenossen thatsächlich widerlegt.

Männliches Geschlecht wird ferner in sämmtlichen europäischen Staaten als Vorbedingung des Wahlrechtes erfordert, während in Nordamerika eine Reihe von Staaten die politische Gleichberechtigung beider Geschlechter aussprechen und England voraussichtlich in absehbarer Zeit zu dem gleichen Systeme übergehen wird. Während der naturrechtliche Radikalismus, wie er namentlich durch Stuart Mill vertreten wird, das Frauenstimmrecht als nothwendige Folge der Staatsangehörigkeit und des dadurch gegebenen politischen Rechtes entwickelt, die konservative Auffassung es aber ebenso entschieden als der inneren Verschiedenheit der Geschlechter widersprechend ablehnt, handelt es sich thatsächlich gar nicht, wie beide Richtungen annehmen, um eine politische, sondern um eine soziale Frage. In den Ländern der angelsächsischen Rasse, wo die moderne wirthschaftliche Entwicklung immer mehr zu einer wirthschaftlichen Gleichstellung beider Geschlechter führt, und der Mangel einer ernstlich gemeinten allgemeinen Wehrpflicht auch ihr Verhältniß zum Staate nicht wesentlich verschieden erscheinen läßt, liegt kein Anlaß vor, den Frauen auf die Dauer die politische Gleichberechtigung zu versagen. Denn setzt sich das allgemeine Interesse des Volkes aus den Interessen der Einzelnen zusammen, so haben die Frauen auf Vertretung der Ihrigen den gleichen Anspruch wie die Männer. Wo keine historische Gewöhnung entgegensteht, wie in den nordamerikanischen Staaten des Westens, greift daher das Frauenstimmrecht ohne Weiteres Platz und wird sich von da aus weiter verbreiten. In den kontinentalen Staaten Europas bildet die allgemeine Wehrpflicht als Korrelat des Wahlrechtes ein unübersteigliches Hinderniß für das Frauenstimmrecht. Selbst in Frankreich, wo die naturrechtlichen Lehren der Revolution das ganze Staatsleben beherrschen, ist es daher völlig aussichtslos.

Bei dem Uebergange zum konstitutionellen Systeme suchte man allgemein den besitzenden Klassen einen maßgebenden Einfluß auf die Zusammensetzung der Volksvertretung zu sichern. Da jedoch die ältere ständische Ordnung zerstört, die Gesellschaft rechtlich in ihre Urbestandtheile, die einzelnen Individuen, aufgelöst war, so blieb nichts Anderes übrig, als durch einen Census, das Erforderniß einer bestimmten Steuerleistung, die unteren Bevölkerungsklassen von jedem

Einflusse auf die Zusammensetzung der Volksvertretung auszuschließen. Montesquieu hatte dafür schon die Motivirung gegeben, die in niedriger Stellung befindlichen Personen hätten keinen eigenen Willen. Wie weit die Ausschließung ging, war natürlich politische Opportunitäts- und soziale Machtfrage. Die erste französische Verfassung von 1791 erforderte für die Wahlberechtigung nur eine Steuerleistung, die dem Ertrage von drei Arbeitstagen eines Tagelöhners gleich kam. Dagegen beträgt der Census nach der Charte Ludwigs XVIII. von 1814 bereits 300 Francs direkte Steuern, und unter dem Bürgerkönigthum waren nach diesem Systeme nur 200 000 Franzosen wahlberechtigt. Das Censuswahlrecht bedeutet daher die politische Rechtlosigkeit der nicht oder minder besitzenden Klassen in größerem oder geringerem Umfange und die Ausschließung ihrer Interessen von jeder Vertretung. Mit der aufsteigenden sozialen Bewegung der arbeitenden Klassen hat es daher seine frühere Alleinherrschaft verloren und ist erheblich zurückgedrängt worden. Zur Zeit besteht es nur noch in den meisten deutschen Mittel- und Kleinstaaten, in Oesterreich-Ungarn, Schweden, Norwegen und Spanien.

Dieses Censuswahlrecht erschien in Preußen nicht durchführbar, weil bei den wirthschaftlichen Gegensätzen der einzelnen Landestheile die gleiche Steuerleistung einen sehr verschiedenen Werth hatte. So gelangte man zu dem Dreiklassensystem, welches zuerst in der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 Aufnahme gefunden hatte. Die Höchstbesteuerten eines Bezirkes, die das erste Drittel der Gesammtsteuern aufbringen, bilden die erste, die demnächst Höchstbesteuerten, auf die das zweite Drittel entfällt, die zweite und alle Uebrigen, mögen sie Steuern zahlen oder nicht, die dritte Klasse. Trotz der größeren Anzahl von Wählern in der zweiten und dritten Klasse wählt jede die gleiche Anzahl von Wahlmännern. Einer zunehmenden Verschiebung des Wahlrechtes im Interesse der besitzenden Klassen ist man neuerdings dadurch entgegengetreten, daß auch die Kommunalsteuern in die Steuerbeträge eingerechnet, und für die nicht veranlagten Wähler fingirte Steuersätze von je 3 Mark in Ansatz gebracht werden. Das Dreiklassensystem macht zwar nicht die nichtbesitzenden Klassen einfach politisch rechtlos gleich dem Censuswahlrechte, aber es giebt ihnen statt einer wirklichen Berechtigung nur ein Scheinrecht, da die dritte Klasse unter allen Umständen

durch die beiden ersten überstimmt wird und höchstens unter den Parteien der besitzenden Klassen den Ausschlag geben kann. Irgend welche organische Gliederung des Volkes nach Beruf und Besitz kommt in dem Dreiklassensysteme, das übrigens mit den älteren ständischen Bildungen außerhalb jedes Zusammenhanges steht, nicht zum Ausdrucke, da die Grenze zwischen den einzelnen Klassen eine ganz willkürliche ist und daher selbst in den einzelnen Stadttheilen verschieden wirken kann.

In verbesserter Form ist das Dreiklassenwahlsystem durch die rumänische Verfassung nachgeahmt worden. Die Klassengrenzen werden hier durch die Verfassung selbst nach Besitz und Steuerleistung festgesetzt, eine Reihe von Kapacitäten aber ohne Rücksicht auf Besitz und Steuer der zweiten Klasse zugezählt. Außerdem ist die Wahl der Abgeordneten eine direkte, so daß die dritte Klasse niemals völlig unvertreten bleiben kann.

Das reine preußische Dreiklassensystem hat keinen weiteren Eingang gefunden. Neuerdings ist seine Einführung unter Beseitigung der wesentlichsten Mißstände des Systems auch in Sachsen unternommen worden.

In dem letzten Menschenalter hat das allgemeine Stimmrecht, welches von jeder Qualifikation des Wählers durch Besitz oder Steuerleistung absieht, immer breiteren Boden gewonnen. Es entstand in Frankreich auf Grund der naturrechtlichen Anschauung, daß der Staatsangehörige als solcher ein unentziehbares Recht auf Theilnahme an den Wahlen habe. Nach der ersten Revolution wurde es auch unter der ersten Republik wie in den Scheinverfassungen des ersten und zweiten Kaiserreiches praktisch verwirklicht und hat sich unter der dritten Republik dauernd behauptet. In Deutschland gelangte es dagegen für den Reichstag des Norddeutschen Bundes wie des Deutschen Reiches in Nachbildung des Entwurfes der Reichsverfassung von 1849 durch die Initiative der Regierung selbst zur Geltung. Einerseits war bei dem verschiedenen Rechtszustande der einzelnen deutschen Staaten ein anderes einheitliches Wahlsystem nicht wohl möglich, andererseits sollte durch die Vertretung auch der nicht besitzenden Bevölkerungselemente der Einfluß der einer Parlamentsherrschaft zustrebenden Mittelklassen beschränkt werden. Das allgemeine Stimmrecht besteht ferner in Italien seit 1882 und in Portugal seit 1884. In beiden Staaten wird es jedoch beschränkt

durch das Erforderniß mindestens der elementarsten Schulbildung, die bei einer gewissen Stellung oder einem gewissen Besitze ohne Weiteres vorausgesetzt wird. Vorübergehend bis zum Wahlgesetze von 1878 bestand das allgemeine Stimmrecht auch in Spanien. Ebenso hat Dänemark in dem Wahlgesetze von 1867 das allgemeine Stimmrecht angenommen, beschränkt es jedoch durch Heraufschiebung des wahlfähigen Alters auf das 30. Lebensjahr. Endlich haben die meisten nordamerikanischen Staaten die Besitzqualifikationen für das Wahlrecht nach und nach fallen gelassen und sind damit zum allgemeinen Stimmrechte übergegangen.

Das allgemeine Stimmrecht schafft allerdings, da es lediglich auf dem Prinzip der Kopfzahl beruht, auch den untersten Bevölkerungsklassen politische Geltung und befriedigt daher die aufsteigende soziale Bewegung. Dabei kann es natürlich besonderen Leistungen und Fähigkeiten der Einzelnen nicht Rechnung tragen. Die Stimme des Millionärs, des Grundherrn und des großen Staatsmannes hat genau so viel Gewicht wie die des einfachen Arbeiters. Der sozialistischen Propaganda entzieht das allgemeine Stimmrecht ein wichtiges Agitationsmittel, nämlich die Behauptung der politischen Rechtlosigkeit des Arbeiters, gewährt aber gleichzeitig ein neues Mittel der Agitation, es giebt ihr Gelegenheit, in gesetzliche Bahnen einzulenken wie in gesetzlichen Formen die bestehende Ordnung zu unterwühlen. Wo ein stark ausgeprägtes Selbstbewußtsein der unteren Klassen vorhanden ist, wird sich das allgemeine Stimmrecht, einmal eingeführt, auch nicht wieder beseitigen lassen. Jedenfalls würde man vergeblich nach einem Wahlsystem suchen, das an seine Stelle treten könnte. So lange übrigens durch die allgemeine Wehrpflicht alle Klassen der Bevölkerung gleichmäßig zu dem schwersten Dienste für den Staat herangezogen werden, kann auch das allgemeine Stimmrecht allein um deswillen, weil es mechanisch allen Staatsangehörigen den gleichen politischen Einfluß verleiht, nicht ernstlich angefochten werden.

Dem allgemeinen Stimmrecht nähert sich das Wohnungswahlrecht, wie es zur Zeit in England nach der dritten Reformbill und in den Niederlanden besteht. Während die beiden ersten englischen Reformbills von 1832 und 1867 als Vorbedingung des Wahlrechtes einen gewissen eigenthümlichen, Miethe- oder Pachtbesitz auf dem flachen Lande und die Innehabung einer Wohnung bestimmten

Werthes in der Stadt erforderten (erste Reformbill 10 L.=St., zweite 5 L.=St. Jahreswerth), ist die dritte Reformbill von 1884 auf diesem Wege weiter fortgeschritten und gewährt das Wahlrecht allen selbstständigen Inhabern einer Wohnung. Diesem Vorbilde hat sich das niederländische Verfassungsgesetz von 1887 angeschlossen. Das Wohnungswahlrecht entspricht nahezu dem allgemeinen Stimmrecht und unterscheidet sich von ihm nur dadurch, daß die nicht ständigen Elemente der Arbeiterschaft und diejenigen Bevölkerungselemente, die nicht einmal eine eigene Wohnung besitzen, von dem Stimmrechte ausgeschlossen sind.

Eine für die parlamentarischen Wahlen neue Modifikation des allgemeinen Stimmrechtes hat endlich die belgische Verfassungsgesetzgebung von 1893 unternommen in dem sogenannnten Pluralstimmrechte. Da man in dem rein parlamentarischen Staate die Konsequenzen des allgemeinen Stimmrechts scheute, andererseits aber über das Wohnungswahlrecht eine Einigung unter den Parteien nicht möglich war, so blieb das Pluralstimmenrecht, wie man es in England bereits bei kommunalen Wahlen eingeführt hatte, das einzig mögliche Experiment. Die Grundlage bildet dabei das allgemeine Stimmrecht. Dieses ist aber kein gleiches, vielmehr werden den konservativen Elementen der Bevölkerung, wie den Familienhäuptern von einem gewissen Alter, Personen mit einem bestimmten Besitze oder höherer Bildung zwei und drei Stimmen beigelegt, so daß die Hälfte der Wähler ein mehrfaches Stimmrecht hat.

Die Wahl ist in den älteren Gesetzgebungen die mündliche Abstimmung, während die neueren Wahlgesetze besonders der Staaten mit allgemeinem Stimmrechte, um dieses vor jeder Beeinflussung zu sichern, die geheime Abstimmung mittels Stimmzettel erfordern.

Regelmäßig erfolgt die Wahl der Abgeordneten durch die Wähler direkt. Eine indirekte Wahl derart, daß die Wähler Wahlmänner und diese erst den Abgeordneten wählen, ist nur nothwendig nach dem preußischen Dreiklassensysteme, weil ohne dies die gleiche Berechtigung der drei Klassen nicht durchgeführt werden kann. Außerdem besteht die indirekte Wahl, ohne daß das Wahlsystem dazu nöthigte, vereinzelt in den skandinavischen Ländern und in den deutschen Staatsbildungen.

Die Regel ist es, daß die Wähler eines Wahlkreises nur einen

Abgeordneten zu wählen haben. Diese Regel wird aber zunächst da durchbrochen, wo in Folge Anschlusses der Wahlkreise an die Verwaltungsbezirke eine Ungleichheit der ersteren entsteht, und deshalb auf einzelne Wahlkreise mehrere Abgeordnete entfallen. Wesentlich verschieden von diesen vereinzelten Ausnahmen des sogenannten Uninominalsystems ist aber das Listenskrutinium. Bei diesem werden die Wahlbezirke von Anfang an so groß gebildet, daß auf jeden eine größere Anzahl Abgeordneter, etwa drei bis sechs, entfällt. Jede Partei stellt nun eine Liste ihrer Kandidaten auf und an deren Spitze die bekannteste Persönlichkeit. So kann das Listenskrutinium gleichzeitig den Zweck eines Plebiszits für einen hervorragenden Parteiführer bilden. Aus diesem Grunde wurde das Listenskrutinium in Frankreich 1885 unter dem Einflusse Gambettas eingeführt, aber angesichts der Boulangistischen Bewegung 1889 wieder abgeschafft. Dagegen besteht das Listenskrutinium in Italien auf Grund eines Gesetzes von 1882. In noch ziemlich roher und unvollkommener Weise hat man hier in den größten Wahlbezirken, die vier oder fünf Abgeordnete haben, mit dem Listenskrutinium die proportionale Minoritätenvertretung zu verbinden gesucht. Jeder Wähler hat nämlich einen Abgeordneten weniger zu benennen, als überhaupt zu wählen sind. Damit muß mindestens ein Mandat demjenigen zufallen, der an der Spitze der Liste der Minorität steht.

Wählbar als Abgeordnete sind im Allgemeinen diejenigen, welche das aktive Wahlrecht haben. Die in der älteren Gesetzgebung bestehende Neigung, für die Wählbarkeit einen höheren Census zu erfordern, ist im Verschwinden begriffen. Wohl aber wird vielfach noch ein höheres Alter für das passive als für das aktive Wahlrecht verlangt.

Die Wahlperioden schwanken von zwei Jahren, wie in Nordamerika, bis zu sieben Jahren, wie in England. Die kontinentalen Staaten Europas haben meist drei- bis fünfjährige Wahlperioden. Thatsächlich ist das Verhältniß auch in England das Gleiche, da es konstitutioneller Brauch geworden ist, den Ablauf der siebenjährigen Periode nicht abzuwarten, sondern das Parlament früher aufzulösen.

Die Wahl erfolgt in der Regel durch absolute Mehrheit der Wähler. Die relative Mehrheit genügt a. A. in England.

§. 5. Die parlamentarische Rechtsstellung.

Unter dem Einflusse des englischen Parlamentes und vermittelt durch die französische Praxis haben sich für alle parlamentarischen Körperschaften im Wesentlichen dieselben Geschäftsformen und die gleiche Rechtsstellung in formaler Beziehung entwickelt. Gleichwohl tritt auch hier, wo es sich nicht um die materiellen Befugnisse der Volksvertretung, sondern nur um die Formen ihrer Thätigkeit handelt, der Unterschied zwischen dem monarchischen und dem parlamentarischen Staate scharf hervor. Das typische Vorbild für ersteren bietet England, dessen Verfassung bis zur Vertreibung der Stuarts durchaus auf dem monarchischen Prinzipe beruhte. Indem der König für das caput et principium parliamenti erklärt wird, findet sich gleichzeitig das Anerkenntniß ausgesprochen, daß das Parlament nur durch den König und mit demselben handeln kann. Wenn das Verhältniß der Gewalten gegenwärtig auch ein anderes geworden ist, so haben sich doch die historischen Formen der königlichen Prägorative erhalten und konnten das Vorbild werden für die wirklich monarchischen Staaten des Kontinents. Für die Staaten der Volkssouveränetät auf dem Kontinente, deren Verfassungsrecht sich unter revolutionären Stürmen neu gestaltete, lag dagegen kein Grund vor, die Formen der historischen Monarchie, die sie gerade abgestoßen hatten, zu bewahren. Sie regeln daher die parlamentarische Rechtsstellung entsprechend dem Prinzip der Volkssouveränetät und nach den Bedürfnissen der praktischen Politik.

Für jede parlamentarische Körperschaft bedarf es zunächst der gesetzlichen Regelung ihres Zusammentretens. Dieses muß, soweit das Zweikammersystem besteht, ein gleichzeitiges sein für beide Kammern.

In England und den monarchischen Staaten bildet die einzige Rechtsgrundlage der Volksvertretung als politische Körperschaft die Berufung durch den Monarchen. Er allein kann durch die Zusammenberufung die einzelnen Personen, welche durch Ernennung oder Wahl als Mitglieder der Volksvertretung bezeichnet sind, zu einer politischen Gesammtkörperschaft vereinen und damit diese selbst schaffen. Selbst wenn dem Herrscher die Berufung zu gewisser Zeit oder unter gewissen Umständen als verfassungsmäßige Verpflichtung auferlegt ist, bleibt es doch sein Wille, durch den die Berufung

erfolgt. An die Berufung schließt sich die Eröffnung der Session durch den Monarchen selbst oder die von ihm beauftragte Person unter Verlesung der Thronrede. Ebenso wie der Monarch allein die Volksvertretung beruft, kann er auch ihre Thätigkeit suspendiren durch die Vertagung oder beendigen durch die Schließung der Session, womit die politische Körperschaft wieder in die einzelnen Personen, aus der sie besteht, auseinanderfällt. Eine besondere Art der Schließung bildet die Auflösung des aus Wahlen hervorgehenden Hauses. Sie löst nicht nur die politische Körperschaft auf in ihre Mitglieder, sondern entzieht letzteren die Mitgliedseigenschaft selbst, so daß Neuwahlen stattzufinden haben. Während nun aber in den monarchischen Staaten des Kontinents Berufung, Vertagung und Schließung der Volksvertretung wirkliche Rechte des Monarchen bilden, sind sie in England, wo sich nur die äußere Hülle der Monarchie erhalten hat, übergegangen auf den Verwaltungsausschuß des Unterhauses, das parlamentarische Ministerium.

Einige parlamentarische Staaten, so Italien und Spanien, schließen sich unmittelbar an das englische Vorbild und an die äußeren Formen des monarchischen Staates an. Berufung, Vertagung und Schließung, sowie die Auflösung der Kammern, soweit sie auf Wahlen beruhen, bleiben hiernach formell monarchische Rechte, sind jedoch materiell auf das parlamentarische Ministerium übergegangen. Andere Staaten bringen dagegen das Prinzip der Volkssouveränetät auch formell zur Geltung. Hierher gehören die Vereinigten Staaten, die Niederlande, Belgien, Frankreich, Portugal, Rumänien und die skandinavischen Staaten einschließlich Dänemarks, dessen Verfassung im Uebrigen auf dem monarchischen Prinzipe beruht. Der Versammlungstag der Volksvertretung steht hiernach für die ordentliche Session gesetzlich fest, und die Volksvertretung tritt an diesem Tage ohne jede Berufung zusammen. In den Niederlanden und Belgien besteht ein solches Selbstversammlungsrecht auch nach dem Tode des Königs. Dieses Selbstversammlungsrecht reicht aber nicht aus, subsidiär besteht daher ein Recht des Königs oder des Präsidenten zur Berufung einer außerordentlichen Session. Ein monarchisches Recht der Vertagung und Schließung ist entweder nicht vorhanden oder wenigstens bezüglich der ordentlichen Sessionen insofern beschränkt, als diese eine gewisse Zeit dauern müssen. Dagegen hat der König allgemein ein Auflösungsrecht für die zweite

Kammer, sowie für die erste, soweit sie auf Wahlen beruht. Nur in Portugal und Norwegen besteht dasselbe nicht. Dem Präsidenten der französischen Republik ist es unter Zustimmung des Senates für die zweite Kammer eingeräumt, aber seit der unbedingten Herrschaft des parlamentarischen Systems praktisch außer Gebrauch.

Die Volksvertretung tagt regelmäßig in zwei gesonderten Kammern. Jede derselben hat selbstständig ihre Geschäftsordnung und ihr Bureau zu bestimmen. Einer monarchischen Genehmigung bedarf es in dieser Beziehung nur vereinzelt. Zu einer einzigen Versammlung treten beide Kammern vorwiegend nur zu formellen und passiven Zwecken, wie bei Eröffnung und Schließung der Session und zur Eidesleistung des Herrschers zusammen. Eine beschließende Thätigkeit der vereinten Kammern bildet die seltene Ausnahme, so z. B. vielfach bei Wahlen des Regenten, soweit dessen Person nicht gesetzlich bezeichnet ist. Nur in Frankreich haben die vereinten Kammern als Nationalversammlung eine größere Bedeutung. Es liegt ihnen hier nicht nur die Wahl des Präsidenten der Republik, sondern auch die Beschlußfassung bei einer Verfassungsrevision ob.

Auch die Thätigkeit der Volksvertretung gestaltet sich verschieden im monarchischen und im Staate der Volkssouveränetät.

In dem monarchischen Staate kann die Volksvertretung niemals selbstständig den Staatswillen vertreten, da die Staatspersönlichkeit sich ausschließlich in dem Monarchen verkörpert, sie kann nur als unselbstständiges Staatsorgan ihre Zustimmung oder Genehmigung zu staatlichen Akten geben.

Diesen Standpunkt nimmt formell noch heute das englische Recht ein. Das Parlament ersucht in der Form einer Petition den Monarchen um den Erlaß eines Gesetzes bestimmten Inhalts, und der Monarch ist es, der die Anordnung trifft mit dem Rathe und der Zustimmung des Parlaments. Dabei wird aber doch schon seit der Zeit Eduards III. die zweiseitig bindende Kraft der Gesetze anerkannt, indem die mit Zustimmung des Parlamentes erlassenen Anordnungen des Monarchen ohne diese Zustimmung auch nicht wieder abgeändert werden können. Da aber durch die Praxis der parlamentarischen Regierung die monarchische Gewalt in die Hand eines parlamentarischen Ausschusses fällt, ist der Monarchie die Möglichkeit selbstständigen Handelns entzogen. Das Parlament stimmt nicht nur einem staatlichen Akte zu, sondern giebt denselben.

Die alten Formen der monarchischen Regierung, welche man aufrecht erhalten hat, entsprechen nicht mehr dem Inhalte.

Für die übrigen Staaten besteht dieser auch in England nur historisch erklärbare Gegensatz zwischen Rechtsform und Rechtsinhalt nicht. Die monarchischen Staaten folgen der Form des englischen Rechtes, mit der sich bei ihnen der Inhalt noch in Uebereinstimmung befindet. Die Staaten der Volkssouveränetät übernehmen den Inhalt des englischen Rechtes, streifen aber die für sie nicht zutreffende historische Form ab.

In den Staaten monarchischer Souveränetät muß sich jeder staatliche Akt dem letzten Rechte nach direkt oder indirekt auf den Monarchen zurückführen lassen. Neben diesem umfassenden monarchischen Rechte bleibt für eine selbstständig beschließende Thätigkeit der Volksvertretung kein Raum. Der Monarch kann sich für den Erlaß gewisser Staatsakte an die Zustimmung der Volksvertretung binden, aber es ist niemals diese, welche den Staatsakt erläßt. Ihre Mitwirkung ist immer nur eine unselbstständige, man bezeichnet sie als Zustimmung, wenn sie dem Erlasse des staatlichen Aktes vorhergeht, als Genehmigung, wenn sie ihm nachfolgt. Nur ganz vereinzelt stellt der Beschluß der Volksvertretung den Staatswillen unmittelbar dar, so bei der Wahl des Regenten, falls dieser nicht gesetzlich bezeichnet ist.

In dem Staate der Volkssouveränetät ist dagegen die Volksvertretung entweder allgemein oder wenigstens für gewisse Funktionen das zur Vertretung des Staates berufene Staatsorgan. Es ist daher ihr Beschluß, der den Staatswillen zum Ausdrucke bringt. Eine in dem geschriebenen Rechte dem Monarchen etwa beigelegte Befugniß, bei dem Erlasse dieser Staatsakte positiv mitzuwirken, schwächt sich zunächst ab zu einem bloßen Veto, vereinzelt wie in Norwegen sogar nur zu einem suspensiven, und geht schließlich in der Praxis der parlamentarischen Regierung unter. Die Thätigkeit des Monarchen wird hier ihrerseits zur unselbstständigen und beschränkt sich darauf, den Beschluß der Volksvertretung zu vollziehen und zu verkünden. Ebenso ist das dem Präsidenten der französischen Republik beigelegte Recht, die nochmalige Berathung einer von der Volksvertretung bereits angenommenen Vorlage zu verlangen, bei dem parlamentarischen Systeme bedeutungslos. Dagegen steht dem Präsidenten der Vereinigten Staaten wie den Gouver-

neuren der Einzelstaaten ein bei dem Fehlen des parlamentarischen Systems durchaus wirksames Veto zu, das jedoch durch einen Beschluß der Volksvertretung mit Zweidrittel-Mehrheit beseitigt werden kann. Immerhin ist in allen diesen Fällen die Volksvertretung dasjenige Staatsorgan, das durch seinen Beschluß den Staatswillen selbstständig zur Erscheinung bringt. Der Monarch oder der Präsident kann unter Umständen die Wirksamkeit des Beschlusses hindern, aber er ist nicht derjenige, von dem der Staatsakt formell oder materiell ausgeht.

Neben der entscheidenden Beschlußfassung, mag diese eine unselbstständige, sich an den Staatsakt anlehnende oder eine selbstständige, den Staatsakt selbst bildende sein, haben die parlamentarischen Körperschaften allgemein das Recht der Adresse, der Interpellation und der Enquete.

Das Recht der Adresse und der Interpellation sind an sich keinerlei Rechte, sondern Ausflüsse der Willensfreiheit, wie solche jedes Individuum und jede Körperschaft besitzt. Die Adresse ist nichts anderes als ein Schreiben der Volksvertretung oder eines Hauses derselben an den Monarchen, das Recht der Adresse also dasselbe wie das Recht, einen Brief zu schreiben. Die Interpellationsbefugniß ist das Recht eines Hauses wie jedes Mitgliedes desselben, die Regierung über alles Mögliche und noch verschiedene andere Dinge zu befragen. Eben so wenig wie dem allgemeinen Menschenrechte, Briefe zu schreiben und abzusenden, entspricht aber dem parlamentarischen Rechte der Adresse irgend welche Verpflichtung des Adressaten zur Annahme und Beantwortung. Eben so wenig wie einem Privatmanne kann man der Regierung die Verpflichtung auferlegen, alle Fragen zu beantworten oder sie zur Befriedigung des Interpellanten zu beantworten. Auf diesem natürlichen Standpunkte sind Adresse und Interpellation im monarchischen Staate stehen geblieben, sie bieten nur die selbstverständlichen Mittel wechselseitiger Verständigung.

Eine wesentlich andere Bedeutung haben sie im parlamentarischen Staate. Jeder wichtige, dem Ministerium ungünstige Beschluß nöthigt dieses zum Rücktritte. Ein solcher Beschluß kann sich an jede Debatte über eine Adresse oder Interpellation anknüpfen. Namentlich Interpellationen sind beliebte Mittel, um ein Ministerium zum Falle zu bringen. Dieses ist also politisch gezwungen, nicht nur überhaupt

zu antworten, sondern mit der Antwort auch die Mehrheit der zweiten Kammer zu befriedigen, widrigenfalls diese seinen Sturz herbeiführt. Die parlamentarischen Formalrechte werden hier aus Mitteln der Verständigung Mittel zur Geltendmachung der parlamentarischen Herrschaft.

Das Recht der Enquete endlich umfaßt die Befugniß, parlamentarische Kommissionen zur Untersuchung von Thatsachen einzusetzen und damit der Volksvertretung unmittelbar und unabhängig von der Regierung die Informationen zu verschaffen, die sie bedarf. Das Recht der Enquete hat sich historisch seit lange in England eingebürgert und erhalten. Als unumgänglich nothwendig erweist es sich in einem republikanischen Staate ohne parlamentarisches Ministerium, da in vielen Fällen die gesetzgebende Körperschaft sich nur durch die Enquete die thatsächlichen Unterlagen für ihre Arbeiten beschaffen kann. Dagegen ist die Enquete in dem monarchischen Staate erfolglos, in dem parlamentarischen zwecklos. Ersterer schließt selbstständige Anordnungen der Volksvertretung an die Behörden und Unterthanen aus. Die Enquetekommission kann sich also immer nur an die Regierung wegen Beschaffung des nothwendigen Materials wenden.

Dazu bedarf es aber keiner besonderen Enquetekommission. In dem parlamentarischen Staate bildet aber das Ministerium selbst nichts anderes als einen jederzeit abberufbaren Verwaltungsausschuß der zweiten Kammer. Neben diesen noch eine besondere Enquetekommission einzusetzen, würde keinerlei Zweck haben.

In einzelnen Fällen entfalten die parlamentarischen Körperschaften auch eine richterliche Thätigkeit. Es gilt dies zunächst von der Legitimationsprüfung ihrer Mitglieder, die ihnen in den meisten Staaten zusteht, in England jedoch an das Reichsgericht verwiesen ist. Da es sich aber hierbei um Interna der parlamentarischen Körperschaft handelt, ist die Legitimationsprüfung keine Rechtsprechung im Namen des Staates und deshalb auch keine Vertretung des Staates durch die Kammer als selbstständiges Organ. Wohl aber ist die parlamentarische Körperschaft in den Fällen selbstständiges richterliches Staatsorgan, in denen sie mit einer über den Kreis der Körperschaft hinausgehenden Wirkung Recht zu sprechen hat. Dies gilt sowohl von der Entscheidung über Ministeranklagen, die nach englischem Vorbilde vielfach der ersten Kammer überwiesen ist, wie

von der ausgedehnten Rechtſprechung des engliſchen Oberhauſes als oberſtes Reichsgericht.

Für die Sicherung einer ungehinderten Ausübung des parlamentariſchen Berufes ſoll die Immunität der Mitglieder der Volksvertretung dienen, wie ſie ſich in England gewohnheitsrechtlich entwickelt und von da aus in allen anderen Verfaſſungen Geltung verſchafft hat. Die Immunität umfaßt die Unverantwortlichkeit für alle in Ausübung des parlamentariſchen Berufes gethanen Aeußerungen gegenüber der gewöhnlichen Civil- und Strafrechtſprechung und den Schutz gegen jedes anderweite Strafverfahren und jede Verhaftung, wodurch die parlamentariſche Thätigkeit beeinträchtigt werden könnte. Dagegen beſteht die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Volksvertretung gegenüber der politiſchen Körperſchaft ſelbſt, der ſie angehören, nach Maßgabe der von dieſer erlaſſenen disziplinaren Ordnung.

Dritter Abſchnitt.

Die Funktionen des Staates.

Abtheilung I.

Die Funktionen überhaupt.

§. 1. Weſen der Funktionen.

Mag der Staat ſich verkörpern in der phyſiſchen Perſon eines Monarchen oder in der Geſammtheit der Volksgenoſſen, unter allen Umſtänden bildet er eine einheitliche Perſönlichkeit. Jede Perſon greift aber ſelbſt oder durch ihre Vertreter handelnd in das Leben ein. Die Thätigkeit des Staates iſt entweder eine ſolche als politiſche Macht gegenüber anderen Staaten in der großen völkerrechtlichen Gemeinſchaft der chriſtlich-europäiſchen Staatenwelt oder innerhalb ſeines Gebietes und gegenüber ſeinen eigenen Unterthanen. Nur die letztere kommt hier in Betracht. Während das Herrſchaftsrecht des modernen Staates ein ſchrankenloſes iſt, beſtimmt er doch

rechtlich das Maß, in dem er seine Herrschaft bethätigt. Im Gegensatze zum Privatrechte, das die Willenssphären selbstständiger und nebengeordneter Rechtspersönlichkeiten gegen einander abgrenzt, macht diese Maßbestimmung der allbeherrschenden Staatspersönlichkeit im Verhältnisse zu ihren Unterthanen das Wesen des öffentlichen Rechtes aus.

Auch die Regelung der Funktionen des Staates ist daher nur die Bestimmung des Maßes, in dem der Staat seine Thätigkeit entwickeln will. Dadurch, daß diese Thätigkeit verschieden rechtlich normirt wird, entstehen die einzelnen Funktionen des Staates in ihrer rechtlichen Sonderung. Diese Sonderung kann nach einem zwiefachen Eintheilungsgrunde erfolgen, nach einem formellen oder nach einem materiellen, oder nach beiden gleichzeitig. Bei der Eintheilung nach formellem Gesichtspunkte unterscheidet man die Staatsfunktionen nach den Formen, in denen die einzelnen Zweige der Staatsthätigkeit ausgeübt werden, bei der Eintheilung nach materiellem Gesichtspunkte entsprechend den verschiedenen Gegenständen der Staatsthätigkeit.

Der erste Versuch, die verschiedenen Thätigkeitsformen und Thätigkeitszweige des modernen Staates wissenschaftlich zu erfassen, wurde nun von der konstitutionellen Theorie unternommen, wie sie von Locke begründet und von Montesquieu weiter ausgeführt ist.[1]) Im Anschlusse an die Aristotelische Dreiteilung werden die verschiedenen Funktionen des Staates aufgefaßt als drei besondere Gewalten, die von Montesquieu schließlich als gesetzgebende, ausführende und richterliche bezeichnet werden. Die unterscheidenden Kriterien sind gleichzeitig formeller und materieller Natur, bestimmen sich nach Form und Inhalt. Jede Gewalt hat nicht nur besondere Formen ihrer Thätigkeit, sondern geradezu einen besonderen Träger, verschieden von den Trägern der anderen Gewalten. Die Akte jeder einzelnen Gewalt müssen aber einen bestimmten Inhalt haben.

Als die höchste Gewalt erscheint hierbei die gesetzgebende. Das Gesetz soll die Normen der menschlichen Lebensverhältnisse bestimmen, soweit dieselben überhaupt vom Staate ausgehen. Die Gesetzgebung wird ausgeübt von der Volksvertretung, der Monarch hat jedoch ein Recht des Veto. Jede vom Staate erlassene Rechtsnorm ist

[1]) Vgl. die Ausführungen S. 52. ff.

also Gesetz, und es kann kein Gesetz von Jemand anders ausgehen, als von der gesetzgebenden Gewalt.

Die Ausführung der bestehenden Rechtsnormen ist Sache der exekutiven Gewalt, welche dem Könige übertragen wird. Nur er, bezw. seine Beamten dürfen die Gesetze ausführen. Er darf aber nichts Anderes thun als dies, insbesondere also keinerlei Rechtsnormen erlassen.

Die richterliche Gewalt endlich, welche besonderen, von der exekutiven Gewalt unabhängigen Gerichtshöfen zusteht, hat die Entscheidung von Civilrechtsstreitigkeiten unter Privatpersonen und die Verhängung von Strafen wegen Zuwiderhandlungen gegen die strafrechtlich geschützte Rechtsordnung zum Gegenstande.

Die konstitutionelle Theorie konnte niemals praktische Verwirklichung finden, soweit sie wirklich die einheitliche Staatspersönlichkeit auseinander reißen und deren Funktionen auf verschiedene Träger übertragen wollte. In den monarchischen Staaten scheiterte sie an der historischen Monarchie, welche dem Rechte nach die Fülle der Staatsgewalt in sich vereinigte und sich höchstens in der Ausübung einzelner Funktionen an bestimmte verfassungsmäßige Formen binden konnte. Wo aber die historische Monarchie vernichtet war, ging die Staatspersönlichkeit nach dem Prinzipe der Volkssouveränetät auf in der Gesammtheit der Volksgenossen, und nicht selbstständige Träger, sondern verschiedene Organe des souveränen Volkes nahmen die einzelnen staatlichen Funktionen wahr. In dem parlamentarischen Staate, mag er Monarchie oder Republik sein, ist auch schließlich die ganze Machtfülle der Staatsgewalt wieder in einem einzigen Staatsorgane, der Volksvertretung und speziell der zweiten Kammer derselben, vereinigt worden. Die neuere konstitutionelle Theorie der parlamentarischen Staaten ist daher geneigt, das Prinzip der Theilung der Gewalten überhaupt fallen zu lassen. Soweit ist es jedenfalls theoretisch wie praktisch ein überwundener Standpunkt, daß nicht verschiedene Träger die einzelnen Staatsfunktionen wahrnehmen können, daß nur die Thätigkeit der einheitlichen Staatspersönlichkeit nach formellen oder materiellen Kriterien zu sondern ist. Nicht verschiedene Gewalten liegen vor, wenn auch das geschriebene Verfassungsrecht im Anschlusse an die ältere Auffassung noch vielfach von solchen spricht, wohl aber einzelne, rechtlich zu sondernde Funktionen des Staates.

Nun wäre es allerdings nicht unmöglich, daß die Funktionen des Staates der Forderung der konstitutionellen Theorie entsprechend sich gleichzeitig nach formellen und materiellen Kriterien bestimmen. Einer solchen mechanischen Klassifikation widerstrebt aber die Mannigfaltigkeit der Staatsthätigkeit, die sich nicht in das Prokrustesbett logischer Kategorien einzwängen läßt. Thatsächlich stehen in den einzelnen Staaten die verschiedenen Funktionen in einem sehr mannigfaltigen Verhältnisse zu einander. Für die einzelnen Staatsfunktionen ergiebt sich hiernach die Möglichkeit einer Klassifikation vom formellen wie vom materiellen Standpunkte. Beide brauchen sich aber keineswegs zu decken.

Vom formellen Standpunkte wird man als Regierung die Thätigkeit des Monarchen oder des mit der Exekutive betrauten Staatsorganes zu betrachten haben, die, obwohl unter Verantwortlichkeit des Ministeriums, doch nicht unter Zustimmung der Volksvertretung für jeden einzelnen Staatsakt zu führen ist. Die Gesetzgebung umfaßt den Erlaß der Staatsakte, die in der absoluten Monarchie besonderer Formen der Vorbereitung und Publikation, in dem konstitutionellen und parlamentarischen Staate der Zustimmung oder der selbstständigen Beschlußfassung der Volksvertretung bedürfen. Die Rechtsprechung endlich ist die Anwendung der Rechtsordnung durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Behörden.

Nach dem materiellen Gesichtspunkte ergiebt sich dagegen nur eine Zweitheilung der Staatsthätigkeit. Der Staat kann sein Herrschaftsrecht bethätigen, indem er in abstrakter und bedingter Form eine Anordnung trifft derart, daß an das Vorhandensein eines gewissen thatsächlichen Zustandes Rechtsfolgen, die durch die staatlichen Organe zu verwirklichen sind, angeknüpft werden. Dies ist der Erlaß von Rechtsnormen. Die staatliche Anordnung kann aber ebensowohl eine voraussetzungslose, unbedingte, auf die unmittelbare Herstellung eines bestimmten thatsächlichen Zustandes gerichtete sein, entweder um eine Rechtsnorm im konkreten Falle zu verwirklichen oder unabhängig von einer solchen. Hier wird man zutreffend von thatsächlichen Anordnungen sprechen können. Rechtsnormen und thatsächliche Anordnungen erschöpfen materiell die Staatsfunktionen. Insbesondere umfaßt die richterliche Thätigkeit lediglich den Erlaß thatsächlicher Anordnungen zur Vollziehung der

Rechtsnormen, allerdings in den besonderen Formen der Rechtsanwendung durch unabhängige Gerichte. Schon **Montesquieu** konnte sich dieser Auffassung nicht ganz verschließen, indem er nach einer längeren Ausführung über die drei Gewalten zugesteht: „Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle. Il n'en reste que deux." Ebenso wenig giebt es staatsrechtliche Verträge als einen besonderen Typus staatlicher Akte, da es in dem Verhältnisse zwischen dem Staate und seinen Unterthanen an der für den Vertragsbegriff wesentlichen Koordination der Kontrahenten und an der Möglichkeit einer wechselseitigen Verpflichtung fehlt. Privatrechtliche Verträge des Staates, bei denen er sich seiner staatlichen Natur entkleidet und als Privatrechtssubjekt fingirt, kommen in diesem Zusammenhange nicht weiter in Betracht.

Die von der konstitutionellen Theorie geforderte Uebereinstimmung der staatlichen Funktionen nach der formellen und nach der materiellen Seite erweist sich hiernach schon aus dem rein äußerlichen Grunde als unmöglich, weil die formellen Funktionen sich dreifach, die materiellen aber nur zweifach gliedern. Nach der ersteren Seite haben wir Regierung, Gesetzgebung und Rechtsprechung, nach der letzteren den Erlaß von Rechtsnormen und von thatsächlichen Anordnungen. Nun ist es allerdings möglich und wird vielfach gefordert oder gar als positives Recht behauptet, daß das Gebiet der Gesetzgebung und der Rechtsnormen identisch sei, Rechtsnormen nur in Gesetzesform ergehen könnten und alle Gesetze nothwendig nur Rechtsnormen enthielten. Aber bei den anderen Funktionen hört schon jede Möglichkeit einer solchen Identifizirung auf, da die thatsächlichen Anordnungen sowohl Akte der Regierung wie der Rechtsprechung umfassen.

Nicht eine abstrakte Theorie, sondern nur die Betrachtung der positiven Rechtszustände der einzelnen Staaten kann greifbare Resultate über das Verhältniß der einzelnen Funktionen nach der formellen und materiellen Seite ergeben. Die Rechtsprechung scheidet hierbei aus, da, mag ihr Gebiet enger oder weiter ausgedehnt sein, doch ihr Wesen und ihr Verhältniß zu den anderen Staatsfunktionen überall dasselbe ist. Wohl aber bedarf das Verhältniß von Regierung und Gesetzgebung zu einander und zu den materiellen Staatsfunktionen der besonderen Erörterung.

§. 2. Das Verhältniß von Regierung und Gesetzgebung.

In der absoluten Monarchie, in der das ganze öffentliche Recht sich auflöst in das Familienrecht des regierenden Hauses und in eine Verwaltungsordnung, wird die gesammte Staatsthätigkeit zusammengefaßt in der monarchischen Regierung. Der aus der ständischen Periode überkommene Begriff des Gesetzes verschwindet nicht vollkommen, aber er verliert seine Bedeutung. Auch die Gesetzgebung ist ausschließliche Befugniß des absoluten Monarchen geworden und würde damit in dem allgemeinen Begriffe der Regierung aufgegangen sein, wenn sie sich nicht durch gewisse Förmlichkeiten von anderen Zweigen der Regierungsthätigkeit unterschiede. Für gewisse Staatsakte, die als Gesetze bezeichnet werden, bedarf es in der Regel der Vorbereitung in einer berathenden Körperschaft von berufsmäßigen Beamten und unter allen Umständen der förmlichen Publikation für die Unterthanen. Da jedoch die Vorschrift der besonderen Vorberathung der Gesetze meist nur instruktionelle Bedeutung hat und die förmliche Publikation auch bei anderen Staatsakten als Gesetzen stattfindet, so verschwimmt vielfach die Grenzlinie zwischen Regierung und Gesetzgebung. Daher kann es später, wenn nach dem Uebergange zum konstitutionellen Systeme die Unterscheidung zwischen Regierungsakten und Gesetzen wieder von Wichtigkeit wird, vielfach zweifelhaft werden, ob das Eine oder das Andere vorliegt. So drehte sich der preußische Verfassungskonflikt rechtlich im Wesentlichen nur um die Frage, ob die unter der absoluten Monarchie festgestellte Heeresorganisation auf Regierungsakten oder auf Gesetzen beruhe.

Vollständig erhalten hat sich jenes unklare Verhältniß von Regierung und Gesetzgebung in Rußland. Wenn in der staatsrechtlichen Literatur von Gesetzen im formellen und materiellen Sinne die Rede ist,[1]) so ergiebt sich dies aus dem Einflusse der deutschen Theorie, das russische Recht selbst bietet für diese scharfe Formulirung der öffentlich-rechtlichen Begriffe keine Grundlage.

In dem absoluten Staate bildet also die monarchische Regierung die Grundlage und den Ausgangspunkt der gesammten

---

[1]) Vgl. Engelmann, Staatsrecht des Kaiserthums Rußland S. 143 ff. in v. Marquardsens Handbuch IV, 2, 1.

Staatsthätigkeit. Nur der Erlaß gewisser Rechtsnormen, welche die Staatsangehörigen unmittelbar betreffen, sondert sich aus der Regierungsthätigkeit überhaupt durch das Erforderniß einer besonderen Vorberathung und Publikation aus. Das Gesetz bildet keineswegs die Grundlage der Regierungsthätigkeit. Denn der Monarch regiert nicht kraft des Gesetzes, sondern aus eigenem Rechte. Das Gesetz ist aber nicht einmal eine wirksame Schranke der Regierung. Denn der Monarch selbst kann jederzeit das Gesetz ändern, und bei dem unklaren Verhältnisse von Gesetz und Regierung wird es nicht einmal möglich sein, einem Regierungsakte die Wirksamkeit zu versagen, weil er einem Gesetze widerspricht.

In dem konstitutionellen Staate hat der Monarch durch die von ihm erlassene Verfassungsurkunde einen Theil des öffentlichen Rechtes neu geregelt und sich dabei insbesondere beim Erlasse aller derjenigen Anordnungen, die in das Gebiet der Gesetzgebung fallen, an die beschließende Mitwirkung eines von ihm unabhängigen Staatsorganes, der Volksvertretung, gebunden. Die Abänderung eines Gesetzes unterliegt also nicht mehr bloß der persönlichen Willensentschließung des Monarchen. Soweit das Gebiet der Gesetzgebung reicht, ist seine Regierungsthätigkeit an das Gesetz gebunden. Aber die Verfassungsurkunde bildet keine erschöpfende Kodifikation. Wie der Monarch nicht kraft der Verfassungsurkunde regiert, sondern umgekehrt letztere aus seinem monarchischen Rechte sich herleitet, so braucht er auch nicht jeden Regierungsakt auf eine Ermächtigung der Verfassungsurkunde zurückzuführen, der Regierungsakt darf nur nicht im Widerspruche mit ihr oder einem anderen Gesetze stehen. Wenn man in diesem Zustande einen Rest des Absolutismus sehen will, so ist dies historisch zweifellos richtig. Es macht ja aber eben das Wesen der konstitutionellen Monarchie aus, daß sie, aus dem Absolutismus hervorgegangen, die diesem eigenthümliche Selbstständigkeit des monarchischen Rechtes wahrt, aber gleichwohl den Monarchen an gesetzliche Schranken bindet.

Während in der absoluten Monarchie die Regierung die ganze Staatsthätigkeit erfüllt und die Gesetzgebung nicht zu eigener Bedeutung gelangen läßt, befinden sich im konstitutionellen Staate Regierung und Gesetzgebung in wechselseitigem Gleichgewichte. Die Regierung ist an die Schranken des Gesetzes gebunden, aber sie vollzieht sich nicht nur auf Grund des Gesetzes. Es ist eine Auf-

gabe der Regierung, das Gesetz auszuführen, aber sie ist nicht auf die bloße Exekutive beschränkt. Auf einem weiten Gebiete der Regierungsthätigkeit ist das Gesetz nicht die Grundlage, sondern nur die Schranke des staatlichen Handelns. Diese freie, nicht aus dem Gesetze abgeleitete Regierung, wodurch deren Selbstständigkeit gewahrt wird, bildet die Eigenthümlichkeit gerade der konstitutionellen Monarchie.

Auf dem Standpunkte der konstitutionellen Monarchie steht hier auch das englische Staatsrecht, obgleich dasselbe sonst einen ausgeprägt parlamentarischen Charakter hat. Es erklärt sich dies aus dem historischen Wesen des englischen Rechtes. In England ist nicht wie in den anderen parlamentarischen Staaten das gesammte öffentliche Recht nach einer fundamentalen Umwälzung auf Grund des Prinzips der Volkssouveränetät neu festgestellt worden, sondern es hat eine Degeneration des monarchischen Staates in den parlamentarischen stattgefunden. Das Königthum Wilhelms von Oranien wurde an die historische Monarchie angeknüpft, obgleich sein Rechtstitel ein ganz anderer war und sich aus dem Willen des Parlaments herleitete. Bei dieser scheinbaren Wahrung der Rechtskontinuität behielt der König formell alle Rechte der historischen Monarchie mit Ausnahme der bisher schon bestritten gewesenen und damit auch die selbstständige Regierung auf allen den Gebieten, die nicht schon von der Gesetzgebung in Anspruch genommen waren. Abgesehen davon, daß diese Regierung demnächst vom Könige auf das parlamentarische Kabinet überging, ist aber ihr Gebiet mehr und mehr durch die gesetzliche Regelung aller irgend wichtigen Materien beschränkt worden. Politisch ist damit eine selbstständige Regierung so gut wie beseitigt, staatsrechtlich spricht immer noch die Vermuthung für das selbstständige monarchische Regierungsrecht und dieses ist nur insoweit ausgeschlossen, als eine gesetzliche Regelung stattgefunden hat. Nur ist Letzteres eben allgemein erfolgt.

Die gleiche Tendenz, das Gebiet der Gesetzgebung auf Kosten der freien Regierung immer weiter auszudehnen, zeigt sich auch in den monarchischen Staaten des Kontinents. Insbesondere sind weite Gebiete der Verwaltung, die früher fast ausschließlich dem monarchischen Verordnungsrechte unterlag, durch Gesetz geregelt worden. Immerhin ist diese Tendenz aber bei Weitem noch nicht in dem Maße zur Geltung gelangt wie in England, und es besteht immer

noch ein erhebliches Gebiet, auf dem eine durch Gesetz nicht gebundene monarchische Regierungsthätigkeit sich entwickeln kann, auf dem das Gesetz nicht Grundlage des Handelns, sondern nur Schranke desselben ist.

In dem Staate der Volkssouveränetät hat dagegen eine revolutionäre Umwälzung in der Regel die frühere monarchische Obrigkeit zerstört, jedenfalls ist das staatliche Recht an die Gesammtheit der Volksgenossen gefallen und damit das Prinzip der Volkssouveränetät verwirklicht. Eine Personenmehrheit kann nur handlungsfähig werden auf Grund einer Organisation. Diese erhält das souveräne Volk durch die Verfassung, die es sich giebt. Die Verfassung, welche eben so wenig wie das Prinzip der Volkssouveränetät selbst weiter juristisch ableitbar ist, bildet die erschöpfende Kodifikation des gesammten öffentlichen Rechtszustandes, der nunmehr ins Leben treten soll. Sie ist aber gleichzeitig das erste Gesetz des neuen staatlichen Organismus. Die Stellung und die Funktionen der einzelnen Organe müssen sich direkt oder indirekt zurückführen lassen auf eine Bestimmung der Verfassung. Damit wird die Gesetzgebung zur Grundlage der Staatsthätigkeit überhaupt. Da jeder Regierungsakt auf ein Gesetz, das die Ermächtigung verleiht, zurückgeführt werden muß, ist eine freie Regierungsthätigkeit, für welche das Gesetz nicht die Grundlage, sondern nur die Schranke bildet, unmöglich. Die Regierung wird zur bloßen Exekutive im Sinne der konstitutionellen Theorie, zu einer unselbstständigen Hilfsthätigkeit für die Gesetzgebung.

Regierung und Gesetzgebung sind aber nicht nur abstrakte Begriffe oder bloße Formen der Staatsthätigkeit. Wenn auch die Persönlichkeit des Staates eine einheitliche ist, so verkörpert sie sich doch nicht überall in demselben Individuum. Je nachdem daher die Souveränetät dem Monarchen oder dem Volke zusteht, von dem einen oder dem anderen ausschließlich bethätigt wird, überwiegt daher die Regierung über die Gesetzgebung oder die Gesetzgebung über die Regierung.[2]) Die Regierung ist das monarchische, die Gesetzgebung das volksthümliche Element. Hierin liegt der berechtigte Kern der

[2]) Es war ein Irrthum von Gneist, das letztere Verhältniß der Funktionen als einen Irrthum der radikalen Theorie zu betrachten. Wo dieselbe über das historische Recht gesiegt hat, wie in dem Staate der Volkssouveränetät, ist kein anderes Verhältniß möglich. Es trägt daher dieselbe innere Berechtigung in sich wie abweichende Kombinationen auf anderem Boden.

Lehre von der Theilung der Gewalten. Nur ist es unmöglich, die beiden Elemente rein mechanisch mit einander zu verbinden, wie es jene Lehre wollte. Der konstitutionelle Staat, der die harmonische Verbindung beider darstellt, wahrt daher die Einheit der Staatspersönlichkeit in der Person des Monarchen, der Träger der Regierung wie der Gesetzgebung ist. Aber die erstere übt er nach eigenem freien Ermessen, die letztere nur unter Zustimmung der Volksvertretung. Da weder das monarchische Prinzip die Regierung zu einer bloßen Hilfsthätigkeit der Gesetzgebung, noch das konstitutionelle die Gesetzgebung zur besonderen Art der Regierung herabsinken läßt, erscheint hier die volle und harmonische Ausbildung aller staatlichen Funktionen verbürgt im Gegensatze zu dem Absolutismus, in dem die Gesetzgebung, und zu der Volkssouveränetät, in der die Regierung verkümmert.

Einer besonderen Hervorhebung außerhalb des Rahmens der normalen Staatsverfassung bedarf nur noch das Verhältniß der Funktionen in der demokratischen Tyrannis. Da dieselbe auf dem Prinzipe der Volkssouveränetät beruht, so ist es allerdings in letzter Linie auch der in der Verfassung ausgesprochene Wille des Volkes, also das Gesetz, auf das alle Thätigkeit der staatlichen Organe zurückzuführen ist. Aber sofort tritt auch hier wieder die innere Unwahrheit der demokratischen Tyrannis hervor. Wie einst durch die Lex regia des römischen Kaiserthums ist durch die Verfassung die Fülle der Gewalt von dem Volke auf dessen Erwählten übergegangen. Selbst wo eine förmliche Gesetzgebung fortbesteht, ist doch die Regierung nicht an die gesetzlichen Schranken gebunden. Von der obersten und ausschließlichen Herrschaft des Gesetzes als Ausgangspunkt gelangt man somit zu der Bedeutungslosigkeit der Gesetzgebung gegenüber der Regierung wie in der absoluten Monarchie.

Abtheilung II.

Die einzelnen Funktionen.

Kapitel I. Die Regierung.

§. 1. Wesen der Regierung.

Unter der Regierung versteht man alle diejenige Thätigkeit der verfassungsmäßigen Staatsfaktoren, die weder Gesetzgebung noch

Rechtsprechung ist. Dieser Begriff ist also ein rein negativer.[1]) Die Regierung umfaßt präsumtiv die Staatsthätigkeit überhaupt. Es wird jedoch von letzterer ausgeschieden einerseits die Verwaltung, die nicht Thätigkeit verfassungsmäßiger Staatsfaktoren, sondern der Behörden ist, und andererseits die in besonderen Formen sich vollziehende Gesetzgebung und Rechtsprechung. Dieser negative, für alle Staaten gleichmäßig zutreffende Begriff empfängt seinen positiven Inhalt erst aus dem konkreten Rechte der einzelnen Staaten.

Die absolute Monarchie, wie sie aus dem ständischen Staate des Mittelalters hervorgegangen war, vereinigt die ganze Staatsgewalt in der Person des Monarchen. Immerhin bleiben für Gesetzgebung und Rechtsprechung besondere Formen der Staatsthätigkeit gewahrt, wenn dieselben auch keine wirksame Schranke der Regierung bilden. Die Präsumtion spricht jedenfalls für das Nichtbestehen besonderer Formen und damit dafür, daß eine Materie in das Gebiet der Regierung gehört. Da nun in das Gebiet der Gesetzgebung, wie später darzuthun sein wird, nur der Erlaß bestimmter Rechtsnormen, namentlich des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes, in das Gebiet der Rechtsprechung nur die Civil- und Strafrechtspflege fällt, so kann Gegenstand der Regierung Alles sein, was überhaupt in den Kreis der Staatsthätigkeit fällt. Es können als Regierungsakte alle diejenigen Rechtsnormen ergehen, die nicht in das Gebiet der Gesetzgebung, und alle diejenigen thatsächlichen Anordnungen, die nicht in das Gebiet der Rechtspflege fallen. Aber auch über diese Schranken setzt sich die monarchische Regierung hinweg, indem sie durch Privilegien das Gesetz, durch Machtsprüche der Kabinetsjustiz die Rechtsprechung durchbricht. In den Rahmen dieser Regierung fällt insbesondere das Organisationsrecht, bei dem die Einsetzung der Behörden eine thatsächliche Anordnung, die allgemeine Beilegung einer Zuständigkeit eine Rechtsnorm bildet, ferner die Verleihung aller Aemter, Titel und Ehren und endlich die oberste

[1]) In demselben Sinne wird im französischen Rechte das Wort „Gouvernement“ für Regierung gebraucht und ihm die „Administration“ als die Verwaltungsthätigkeit der Behörden gegenübergestellt. Der englische Sprachgebrauch ist kein ganz feststehender, doch ist die Bedeutung der Worte eher die umgekehrte. So wird die Verwaltung vielfach als Government bezeichnet, namentlich in Verbindungen wie Local Government, dagegen spricht man von der Administration der einzelnen Präsidenten der nordamerikanischen Union.

Aufsicht über alle Behörden, Korporationen und sonstige Faktoren der öffentlichen Rechtsordnung.

Grundsätzlich auf demselben Standpunkte steht auch die konstitutionelle Monarchie. Da der rein negative Begriff der Regierung die positive Bestimmung seines Inhalts je nach dem Umfange der Gesetzgebung und Rechtsprechung empfängt, so muß das Ergebniß der späteren Erörterungen über diese Staatsfunktionen hier vorweg genommen werden. Die Verfassungsurkunden vermeiden die prinzipielle Ueberweisung bestimmter materieller Staatsfunktionen an die Gesetzgebung und normiren die Gegenstände der Gesetzgebung eher kasuistisch. So ist allerdings der Erlaß der meisten, aber keineswegs aller Rechtsnormen der Gesetzgebung überwiesen, andererseits fällt in ihre Sphäre nicht nur der Erlaß von Rechtsnormen, sondern auch einer Reihe von thatsächlichen Anordnungen. In das Gebiet der Rechtsprechung gehört grundsätzlich die Civil- und Strafrechtspflege, mit der Ausbildung der Verwaltungsjurisdiktion sind aber auch zahlreiche Fragen des öffentlichen Rechtes, insbesondere der Verwaltung der richterlichen Entscheidung unabhängiger Behörden unterstellt worden. Hiernach ist keine materielle Staatsfunktion der Sphäre der Regierung grundsätzlich entzogen. Als Regierungsakt kann der Erlaß aller Rechtsnormen und aller thatsächlichen Anordnungen erfolgen, soweit er nicht der Gesetzgebung oder der Rechtsprechung vorbehalten ist.

Je nach ihrem Verhältniß zur Gesetzgebung gliedert sich die Regierung des konstitutionellen Staates in zwei Theile, die freie Regierung und die Vollziehung. Wenn die Verfassungsurkunden unter dem Einflusse der konstitutionellen Theorie meist nur von der vollziehenden Gewalt sprechen, so wird doch dadurch die Existenz der freien Regierung keineswegs ausgeschlossen, da eben die Verfassungsurkunden ihrem ganzen Charakter nach keine erschöpfenden Kodifikationen des Verfassungsrechtes sind.

Die freie Regierung bewegt sich auf dem der Gesetzgebung nicht vorbehaltenen Gebiete. Für sie ist das Gesetz nicht Grundlage, sondern nur Schranke des staatlichen Handelns. Alle Rechtsnormen und alle thatsächlichen Anordnungen, die weder der Gesetzgebung noch der Rechtsprechung vorbehalten sind, können einfach als Regierungsakt ergehen. Insbesondere fällt hiernach in das Gebiet der freien Regierung die Organisation aller Behörden, die

nicht wie die der Gerichte und zahlreicher Verwaltungsbehörden gesetzlich erfolgen muß.

Die Vollziehung setzt dagegen eine im Gesetze enthaltene Rechtsnorm, die zur Ausführung gebracht werden soll, voraus. Da der Erlaß der Rechtsnorm der Sphäre der Gesetzgebung vorbehalten ist, so können Rechtsnormen als Vollzugsakte nur dann und insoweit ergehen, als das Gesetz selbst den Erlaß einzelner Rechtsnormen einer Ausführungsverordnung überweist. Man spricht hier von vorbehaltenen Verordnungen. Im Uebrigen können die Vollzugsakte nur allgemeine oder individuelle thatsächliche Anordnungen sein, die bestimmt sind, das Gesetz auszuführen. Namentlich zwei Arten von Gesetzen, die Organisationsgesetze und die Ermächtigungen der Regierung, bedürfen stets, um ins Leben zu treten und praktische Wirksamkeit zu erlangen, besonderer Anordnungen der Regierung. Sie ist endlich auch berechtigt, das Gesetz zu interpretiren und über seine Anwendung für alle Behörden, mit Ausnahme der richterlichen, bindende Vorschriften zu erlassen.

Im Gegensatze zum absoluten Staate werden die Schranken, welche Gesetzgebung und Rechtsprechung der Regierung ziehen, in der konstitutionellen Monarchie voll wirksam. Diese Schranke wird auf dem Gebiete der Rechtsprechung durch die Ausschließung jeder Kabinetsjustiz zu einer absoluten. Schwieriger war das Problem bezüglich des Verhältnisses von Gesetzgebung und Regierung. In jedem Staate bedarf es in außerordentlichen Lagen besonderer Maßregeln selbst auf Kosten einer Durchbrechung des Gesetzes. Diese außerordentlichen Gewalten konnten in einem monarchischen Staate nur dem Monarchen zufallen. Es entstand nun aber die Schwierigkeit der gesetzlichen Formulirung. Stellte das Gesetz die Existenz einer solchen außerordentlichen Gewalt in Abrede, so war die Gefahr vorhanden, daß der Monarch bei einem öffentlichen Nothstande zu einem formellen Verfassungsbruche genöthigt wurde. Räumte man ihm dagegen die Befugniß zum Erlasse von Regierungsakten, die dem Gesetze widersprachen, ein, so fiel jede Garantie der verfassungsmäßigen Ordnung fort. Diesen Schwierigkeiten suchte man zu entgehen durch eine genaue Festsetzung der Voraussetzungen, Gegenstände und Formen eines monarchischen Verordnungsrechtes gegen das Gesetz. Typisch ist in dieser Beziehung namentlich der Artikel 63 der preußischen Verfassungsurkunde. In den meisten deutschen Staaten,

in Oesterreich und Dänemark ist die Nothverordnung nur zulässig beim Vorhandensein eines ungewöhnlichen Nothstandes, der jedoch nur dann angenommen werden kann, wenn die Volksvertretung nicht versammelt ist. Sie darf ferner der Verfassungsurkunde selbst nicht widersprechen und kann daher niemals zum Umsturze der verfassungsmäßigen Ordnung die Handhabe bieten. Endlich muß sie der Volksvertretung bei ihrem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorgelegt werden und ist, falls diese versagt wird, außer Kraft zu setzen.

In dem Staate der Volkssouveränetät sollen den Forderungen der konstitutionellen Theorie entsprechend die einzelnen Gewalten nach ihren formellen und materiellen Kriterien sich decken. Hiernach würde der Gesetzgebung der Erlaß aller Rechtsnormen, der Regierung der Erlaß aller thatsächlichen Anordnungen zufallen. Die Verwirklichung der Lehre von der Theilung der Gewalten ist aber nur nach der ersteren Richtung möglich gewesen. Der Erlaß sämmtlicher Rechtsnormen ist in den Verfassungen in der That der Gesetzgebung vorbehalten. In England ist trotz des prinzipiell anderen Ausgangspunktes, der dem der konstitutionellen Monarchie entspricht, wenigstens thatsächlich dasselbe Resultat erreicht, indem die Gesetzgebung das Gebiet der Rechtsnormen so gut wie vollständig okkupirt hat. Die Gesetzgebung beschränkt sich aber andererseits nicht auf den Erlaß von Rechtsnormen, sondern es werden ihr verfassungsmäßig auch eine Reihe thatsächlicher Anordnungen überwiesen. Daher ergiebt sich, daß Rechtsnormen allerdings als Regierungsakte nicht erlassen werden dürfen, soweit es sich nicht um im Gesetze selbst vorbehaltene Ausführungsverordnungen handelt. Dagegen fallen der Regierung nicht die thatsächlichen Anordnungen überhaupt, sondern nur diejenigen anheim, die weder in das Gebiet der Gesetzgebung noch in das der Rechtsprechung gehören.

Andererseits ist die Regierung des Staates der Volkssouveränetät ganz im Sinne der konstitutionellen Theorie lediglich Exekutive oder Vollziehung. Bei der durch das Prinzip der Volkssouveränetät gegebenen grundlegenden Bedeutung des Gesetzes fällt die zwar durch das Gesetz beschränkte, aber nicht auf dasselbe zurückführbare freie Regierung von selbst fort. Nun hat man zwar behauptet, keine Regierung könne sich auf die bloße Exekutive beschränken, da die Mannigfaltigkeit der staatlichen Bedürfnisse durch die Gesetzgebung

gar nicht vorhergesehen werden könne. Darin liegt aber eine zu beschränkte Auffassung des Wesens der Exekutive. Dieselbe braucht keineswegs immer einen bestimmten Gesetzesparagraphen auszuführen, jede Handlung der Exekutive muß sich aber mindestens auf eine gesetzliche Ermächtigung zurückführen lassen. Bei den vielen allgemeinen Ermächtigungsklauseln braucht aber die Gesetzgebung keineswegs eine allwissende Voraussicht in alle künftigen Bedürfnisse zu haben. Ueberdies steht das Verfassungsrecht einmal auf dem Standpunkte, daß es eine freie Regierung nicht giebt, und diese öffentliche Rechtsordnung kann nicht durch die Berufung auf angebliche staatliche Bedürfnisse beseitigt werden. Sollte sich aber wirklich einmal ein Regierungsakt als nothwendig erweisen, für den es keine gesetzliche Ermächtigung giebt, so bietet sich ein Ausweg in dem sogleich zu erörternden Indemnitätsverfahren.

Während in dem konstitutionellen Staate nur die Rechtsprechung eine absolute Schranke der Regierung bildete und man bezüglich des Verhältnisses der letzteren zur Gesetzgebung das politische Bedürfniß mit der Wahrung der Rechtsordnung zu versöhnen suchte, ist in dem Staate der Volkssouveränetät die Gesetzgebung gleichfalls die absolute Schranke der Regierung. Die Nothwendigkeit hierfür ergab sich aus historischen Vorgängen. In England wie in Frankreich ist die historische Monarchie nach ihrer Restauration zu Grunde gegangen über dem Versuche, durch tendenziöse Ausübung der Regierung gegen das Gesetz die verfassungsmäßige Ordnung zu stürzen. Die massenhaften Dispensationen Jakobs II. von geltenden Gesetzen wie die Preßordonnanzen Karls X. ließen die Beseitigung jener außerordentlichen Gewalten der Krone, wie sie heute noch in der konstitionellen Monarchie bestehen, als nothwendig erscheinen. Nach der englischen Revolution von 1688 erklärte die Declaration of Right die Dispensation in dem zuletzt behaupteten und geübten Umfange für illegal, und in Frankreich sprach nach der Julirevolution von 1830 die neue Verfassung dem Könige jedes Suspensions- und Dispensationsrecht gegenüber dem Gesetze ab. Letztere Bestimmung ist demnächst in fast alle romanischen Verfassungen übergegangen. Damit ist formell die absolute Geltung des Gesetzes gegenüber der Regierung verfassungsmäßig festgestellt.

Diese rechtliche Formulirung ist aber praktisch bedeutungslos geworden, da inzwischen die königliche Gewalt, der dadurch Angriffe

auf die verfassungsmäßige Ordnung unmöglich gemacht werden sollten, in Folge des parlamentarischen Systems aus dem wirklichen Staatsleben überhaupt eliminirt worden ist. Auch in dem parlamentarischen Staate können selbstverständlich außerordentliche Bedürfnisse unter Umständen Regierungsakte gegen das Gesetz nothwendig machen. Da eine gesetzliche Ermächtigung hierzu nicht besteht, bleibt nur eine formelle Rechtsverletzung übrig. Das parlamentarische Ministerium kann sich aber zu einer solchen viel eher entschließen als früher der Monarch, da es in der Volksvertretung, von der die Gesetzgebung ausgeht, eine geschlossene Mehrheit hinter sich hat, von der es im Wege der sogenannten Indemnität die nachträgliche Genehmigung des rechtswidrigen Regierungsaktes fordern kann. Sollte hierzu wider Erwarten die Mehrheit der Volksvertretung einmal nicht geneigt sein, so wäre die Folge auch nur ein Wechsel des Ministeriums. Das Indemnitätsverfahren ersetzt also in dem Staate der Volkssouveränetät das monarchische Nothverordnungsrecht und zum Theil auch die freie Regierung des konstitutionellen Staates.

§. 2. Die Formen der Regierung.

Unter der absoluten Monarchie sind die Regierungsakte vollkommen formlos. Der Monarch kann dieselben erlassen, in welcher Form er auch immer will. Die Anordnungen können daher schriftlich oder mündlich ergehen. In letzterem Falle erfolgt die Bekanntmachung durch den mit der Ausführnng betrauten Minister unter dem Zusatze: „Auf Allerhöchsten Spezialbefehl". Die Mitwirkung bestimmter Behörden beim Erlasse einzelner Verordnungen ist nirgends obligatorisch. Selbst wo wichtigere Anordnungen in einem Staatsrathe oder Reichsrathe vorberathen werden sollen, ist doch diese Vorschrift rein instruktionell und bindet den Herrscher nicht. Da die Ministerverantwortlichkeit nicht für die Rechtsgültigkeit der monarchischen Anordnungen, sondern nur für ihre Ausführung besteht, so ist auch die ministerielle Gegenzeichnung kein Erforderniß, wenn sie auch regelmäßig stattfindet. Endlich sind auch die Bezeichnungen sehr schwankende. Der allgemeine Ausdruck ist „Verordnung", Anordnungen über die Behördenorganisation heißen „Reglement", über das Verfahren „Instruktion", Spezialverordnungen vorwiegend „Kabinetsordre". Die Regierung ist also die

an keinerlei Formen gebundene Herrscherthätigkeit des absoluten Monarchen. Dies ist noch heute der in Rußland bestehende Rechtszustand.

In der konstitutionellen Monarchie wird dagegen die Regierung des Monarchen gleich allen seinen Herrscherakten an eine wesentliche Form gebunden, die ministerielle Gegenzeichnung. Diese ist gerade auf dem Gebiete der Regierung von besonderer Bedeutung, da sie die Garantie dafür bieten soll, daß der Regierungsakt sich innerhalb der gesetzlichen Schranken hält. Von dem Erfordernisse der ministeriellen Gegenzeichnung bestehen nur zwei Ausnahmen. Einmal verbietet sich bei Armeebefehlen schon ihrer Natur nach die Mitwirkung eines Ministers. Außerdem ist diese nicht nothwendig bei inneren Angelegenheiten der evangelischen Landeskirche, da es sich hier gar nicht um staatliche Angelegenheiten handelt, sondern der Monarch als Haupt einer vom Staate verschiedenen Rechtsgemeinschaft thätig wird.

Als Bezeichnnng der Regierungsakte im konstitutionellen Staate hat sich allgemein in der Gesetzgebung wie im gewöhnlichen Sprachgebrauche das Wort „Verordnung" eingebürgert. Da die Verordnung somit den Regierungsakt überhaupt bezeichnet, so ist ihr Begriff ein so weit gehender wie der der Regierung selbst. Die Verordnung kann hiernach sowohl eine allgemeine wie eine individuelle Anordnung enthalten, sie kann freier Regierungsakt oder Vollzugsakt sein, kann Rechtsnormen oder thatsächliche Anordnungen zum Gegenstande haben. Nach letzterem Umstande scheidet die neuere deutsche Rechtswissenschaft die Verordnungen in Rechtsverordnungen, die eine Rechtsnorm, und Verwaltungsverordnungen, die eine thatsächliche Anordnung zum Inhalte haben. Endlich greift die Verordnung selbst da ein, wo die Regierung die gesetzliche Ordnung zu durchbrechen befugt ist. So entsteht die Verordnung mit Gesetzeskraft oder die Nothverordnung.

In dem parlamentarischen Staate kehrt sich das Verhältniß von Monarch und Ministerium um. Allerdings soll formell ebenso wie im konstitutionellen Staate der Monarch nur unter Verantwortlichkeit des Ministeriums handeln. Da er jedoch dieses aus der Mehrheit des Unterhauses nehmen und den Ministern, weil und und so lange sie das Vertrauen dieser Mehrheit besitzen, das seinige nicht versagen darf, so hört für den Monarchen die selbstständige

Regierungsthätigkeit auf. Die Regierung ist thatsächlich auf das Ministerium übergegangen, und die Aufgabe des Monarchen beschränkt sich auf die gehorsame Vollziehung der ihm vom Ministerium vorgelegten Regierungsakte, über deren Inhalt sich dieses schon vorher geeinigt hat. Die Aeußerung einer eigenen Ansicht durch den Monarchen gilt geradezu als „unkonstitutionell". Er hat die Regierungsakte des Ministeriums gewissermaßen nur zu beglaubigen und durch rechtzeitigen Ministerwechsel das Getriebe im Gange zu erhalten.

Diese parlamentarische Regierung umspannt das ganze Staatswesen ohne Ausnahme. Selbst wo dem Monarchen das Oberkommando über das Heer verfassungsmäßig ausdrücklich beigelegt ist, gilt die eigene Ausübung desselben als nicht angemessen. Die Handhabung der Kommandogewalt beschränkt sich also auf die Besetzung der Kommandostellen auf den Vorschlag des parlamentarischen Ministeriums. Ebenso gilt die Regierung der Staatskirche, soweit eine solche besteht, als Theil der staatlichen Aufgaben und wird nach dem Systeme des parlamentarischen Staates gehandhabt. Die Form der Regierung ist genau die gleiche, mag es sich um eine parlamentarische Monarchie oder um eine parlamentarische Republik handeln.

In den anderen Republiken hat dagegen das mit der Vollziehung betraute Staatsorgan seine selbstständige Stellung bewahrt. Da es unter eigener Verantwortlichkeit handelt, fällt das Bedürfniß der ministeriellen Gegenzeichnung überhaupt fort. Insbesondere entbehrt das Kabinet des Präsidenten der Vereinigten Staaten jeder selbstständigen Bedeutung. Es umfaßt die Chefs der obersten Verwaltungsämter, die den Präsidenten in seiner Administration zu unterstützen berufen sind. Die politische Leitung und Verantwortlichkeit liegt aber dem Präsidenten selbst ob.

Als allgemeine Bezeichnung der Regierungsakte gilt in den Staaten angelsächsischer Rasse das Wort: „order". Dasselbe deckt vollständig den deutschen Begriff der Verordnung, geht aber insofern über denselben hinaus, als auch jede für den Einzelfall erlassene Anordnung einer Behörde, die im Deutschen als Verfügung bezeichnet wird, mit unter den Begriff des order fällt, nicht dagegen allgemeine Anordnungen der Verwaltungsbehörden (rules, bye-laws ꝛc.). In den romanischen Staaten war unter der historischen Monarchie

das Wort „Ordonnanz" die vollständig dem deutschen „Verordnung" entsprechende Bezeichnung. Die Ordonnanz umfaßte also die freien Regierungsakte wie die bloßen Vollzugsverordnungen. Nachdem aber in Frankreich gerade der Mißbrauch des Verordnungsrechtes den endgültigen Sturz der historischen Monarchie durch die Julirevolution herbeigeführt hatte, fühlte man sich berufen, das Wort Ordonnanz, mit dem sich der Sinn eines freien, nicht aus dem Gesetze hergeleiteten Verordnungsrechtes verband, überhaupt preiszugeben. Seitdem haben sämmtliche romanische Verfassungen das Wort „Dekret" angenommen. Dekret hat vollständig die gleiche Bedeutung wie Verordnung, es bezeichnet den Regierungsakt überhaupt, aber mit der durch den veränderten Charakter der Regierung gebotenen Einschränkung, daß das Dekret nur ein Vollzugsakt, niemals ein Akt der freien Regierung, die es nicht mehr giebt, sein kann.

Da in dem konstitutionellen wie in dem parlamentarischen Staate der Monarch bezw. der Präsident nur unter Mitwirkung des Ministeriums die Regierung führen kann, so wird dieses selbst geradezu als die Regierung des Staates bezeichnet, und der Name der Thätigkeit auf das Organ übertragen. Diese Uebertragung hat aber bei beiden Staatsorganen einen sehr verschiedenen Sinn. In der konstitutionellen Monarchie handelt es sich nur um eine unpersönliche Bezeichnung des Herrschers in seinem nothwendigen Zusammenwirken mit dem verfassungsmäßigen Organe seiner Regierung. Die Bezeichnung „Regierung" ist hier eine Synekdoche in derselben Weise, wie man von der Krone statt vom Monarchen spricht. In dem parlamentarischen Staate ist dagegen das, was die konstitutionelle Theorie Benjamin Constant's einst antezipirte, inzwischen thatsächlich allgemein eingetreten. Die Regierung ist auf das parlamentarische Ministerium übergegangen, und der parlamentarische König hat sich in die Rolle des Roi fainéant allmählich eingelebt. Hier regiert wirklich das Ministerium und nicht der König. Schon unter dem Julikönigthume war die Phrase: „le roi règne, mais il ne gouverne pas" allgemein eingebürgert. Wollte man also hier das Organ nach seiner Thätigkeit bezeichnen, so konnte das Gouvernement, die Regierung, nicht der König, sondern nur das Ministerium sein. In den nicht parlamentarischen Staaten der Volkssouveränität endlich ist die Regierung das mit der Vollziehung betraute Organ des Staates.

Kapitel II. Die Gesetzgebung.

§. 1. Die Entwicklung des Gesetzesbegriffes.

Das römische Recht verstand unter dem Gesetze, Lex, jede Willenserklärung der souveränen Staatsgewalt. Diese ruhte aber zunächst im römischen Volke. Daher war jede Willenserklärung des Volkes Gesetz, welchen Inhalt sie auch haben mochte.[1] Das Gewohnheitsrecht wurde gleichfalls auf diesen souveränen Volkswillen zurückgeführt und als stillschweigende Erklärung des Staatswillens durch das Volk betrachtet.[2] Auch die Kaiserzeit hat an diesem Gesetzesbegriffe nichts geändert. Wenn die klassischen Juristen bisweilen Gesetz und allgemeine Rechtsnorm identifiziren,[3] so beruht dies zum Theil auf dem Einflusse der griechischen Philosophie, wesentlich aber darauf, daß sie sich lediglich mit dem Privatrechte beschäftigen, auch nur dessen Rechtsquellen entwickeln wollten. Da diese Gesetz und Gewohnheit, ausdrücklicher oder stillschweigender Wille des Gesetzgebers waren, so konnte man für das Privatrecht Gesetz und allgemeine Rechtsnorm identifiziren. Daß der Begriff des Gesetzes ein weiterer war, erschien für die Betrachtung vom Gesichtswinkel des Privatrechtes gleichgültig. Da durch den Uebergang zur Monarchie eine Durchbrechung der Rechtskontinuität nicht stattfand, mußte auch der staatsrechtliche Charakter des Gesetzes derselbe bleiben wie unter der Republik. Die verbindliche Kraft der kaiserlichen Willensentschließungen leitete man ebenfalls aus dem Volkswillen her, da das Volk durch die Lex regia die ganze Machtfülle seiner eigenen Gewalt auf den Kaiser übertragen habe. Jeder wie immer ausgesprochene Wille des Kaisers, wenn derselbe sich auch nur auf den einzelnen Fall bezieht oder vom Kaiser in seiner Eigenschaft als höchster Richter ausgesprochen wird, ist daher Gesetz, und daran haben die römischen Juristen, welche nicht völlig im Privatrechte aufgingen, auch theoretisch nie gezweifelt.[4]

---

[1] L. 4 J. de jure naturali gentium et civili 1, 4: „Lex est quod populus Romanus senatore magistratu interrogante, veluti consule constituebat."

[2] L. 33 D. de legibus senatusque consultis et longa consultudine, 1, 3.

[3] Vgl. z. B. Papinian in L. 1 D. de legibus 1, 3.

[4] Vgl. L. 1 pr. §. 1 D. de constitutionibus principum 1, 4 (Ulpianus): „Quod principi placuit, legis habet vigorem: utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum suum imperium et potestatem con-

In dem formellen Gesetzesbegriffe des römischen Rechtes verkörpert sich das Wesen der über jede Schranke erhabenen absoluten Staatsgewalt, mag diese dem Volke oder dem Kaiser zustehen. Eben wegen dieser Unumschränktheit kann die Staatsgewalt über Alles, was sie will, ohne Rücksicht auf den bestehenden Rechtszustand Bestimmungen treffen. Jede Willensäußerung der obersten Staatsgewalt ist aber das, was das römische Recht als Gesetz bezeichnet. Der Begriff desselben bestimmt sich also lediglich nach der Entstehung, nicht aber nach dem Inhalte des staatlichen Aktes. Eine Begriffsbestimmung in letzterer Hinsicht ist geradezu ausgeschlossen, da dadurch dem Willen der Staatsgewalt Schranken auferlegt würden, dieser Wille aber rechtlich schrankenlos ist. Das römische Staatsrecht kennt also nur Gesetze im formellen, aber nicht im materiellen Sinne.

Genau den entgegengesetzten Standpunkt nimmt das ältere deutsche Recht ein. Wie das römische Recht von der Schrankenlosigkeit der Staatsgewalt ausging, so gestand der stark ausgeprägte Subjektivismus des Germanenthums der Staatsgewalt nur bestimmte Befugnisse zu, denen gleichwertige Rechte des Einzelnen wie der personenrechtlichen Gemeinschaften auf der anderen Seite entsprachen. Insbesondere gilt das gewohnheitsmäßig feststehende Privat-, Straf- und Prozeßrecht, das als Lex bezeichnet wird, als

---

ferat. Quodcunque igitur imperator per epistulam et subscriptionem statuit vel cognoscens decrevit vel de plano interlocotus est vel edicto praecepit, legem esse constat. Haec sunt quae vulgo constitutiones appellamus.“ Entsprechend diesen lediglich den formellen Gesetzesbegriff zum Ausdrucke bringenden Ausführungen Ulpians hatte schon vorher Gaius in seinen Instit. I §§. 2, 5 in klassischer Formulirung die Sätze ausgesprochen: „Lex est quod populus iubet atque constituit“. „Constitutio principis est quod imperator decreto vel edicto vel epistula constituit. Nec unquam dubitatum est quin id legis vicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat.“ Von einem materiellen Gesetzesbegriffe im Sinne der heutigen romanistischen Rechtswissenschaft ist in allen diesen Sätzen auch nicht die geringste Spur zu finden. Wie tief dieser formelle Gesetzesbegriff des römischen Staatsrechtes in das Volksbewußtsein eingedrungen war, zeigt die Thatsache, daß er den Untergang des römischen Reiches um beinahe sieben Jahrhunderte überdauerte und im Rechtsbewußtsein des italienischen Volkes trotz des rein germanischen Charakters seines Staates zu erneuter Herrschaft gelangte. Das römische Volkstribunat des Mittelalters berief sich ebenso auf die Lex regia wie Friedrich Barbarossa auf den Gesetzescharakter seiner Konstitutionen.

das angeborene Recht des freien Mannes und seiner Familie und ist deshalb der einseitigen Einwirkung der Staatsgewalt entzogen. Der König kann zwar in Ausübung seiner königlichen Gewalt Verordnungen jeder Art erlassen. Diese dürfen jedoch keinerlei Bestimmung enthalten, welche die Lex abändert. Zur Abänderung der Lex bedarf der König der Zustimmung derjenigen, als deren Recht sie nicht bloß objektiv, sondern auch subjektiv gilt, der freien Männer in der Volksgemeinde. Aus dem Begriffe der Lex als des angeborenen und deshalb der königlichen Willkür entzogenen Rechtes ergiebt sich, daß bei Ertheilung der Zustimmung der Volksgemeinde Anfangs bloße Mehrheitsbeschlüsse nicht für ausreichend zur Abänderung der Lex erachtet wurden, sondern es einer allgemeinen Zustimmung bedurfte. Dies ist das Rechtsverhältniß der karolingischen Zeit.[5]) Die mit Zustimmung der Volksgemeinde erfolgte Abänderung der Lex wird aber durch die Zustimmung ihrerseits wieder zur Lex und kann daher einer neuen Aenderung auch nur in denselben Formen unterliegen.

Der Begriff des Gesetzes bestimmt sich also nach dem Inhalte. Es ist das der willkürlichen Ordnung seitens der Staatsgewalt entzogene Privat-, Straf- und Prozeßrecht ohne Rücksicht auf die Rechtsquelle, mag diese Gewohnheitsrecht oder eine mit Zustimmung der Betheiligten erlassene königliche Verordnung sein. Das ältere deutsche Recht kennt also nur Gesetze im materiellen Sinne. Dieser materielle Gesetzesbegriff äußerte nur insofern eine mittelbare Wirkung auf die Fortbildung des Rechtes, als er einseitige königliche Verordnungen über Gegenstände, die in das Gebiet des Gesetzes fielen, ausschloß.

Diese germanische Auffassung setzt sich unmittelbar fort in dem englischen Rechte. Das englische Wort Law hat noch heute denselben Sinn wie das Wort Lex der Volksrechte. Es ist das vorwiegend Privat-, Straf- und Prozeßrecht umfassende angeborene Recht des Individuums, das dieses selbst in die Fremde mit sich trägt, soweit es die Verhältnisse gestatten.[6]) Dieses Recht steht von

---

[5]) Vgl. Capit. III d. a. 803 c. 19: „Ut populus interrogetur de capitulis, quae in lege noviter addita sunt et postquam omnes consenserint, subscriptiones faciant.“ Capit. Caroli Calvi regis de a. 804: „Et quoniam lex consensu populi fit et constitutione regis.“

[6]) So sagt Blackstone: „It has been held, that, it an unhabited country

Hause aus durch Gewohnheit oder unvordenkliches Gesetz, das den Charakter der Gewohnheit angenommen hat, fest: dies ist das Common Law. Nachdem die Periode des normannischen Absolutismus vorüber war, bricht sich unwiderstehlich wieder die nationale Anschauung Bahn, daß das Law, weil es eben nicht nur objektive Rechtsordnung, sondern subjektives Recht des Einzelnen ist, sich der einseitigen Abänderung durch die Staatsgewalt entzieht. Selbst für die von Engländern besiedelten englischen Kolonien gilt daher der Grundsatz: „In occupancy colonies the crown cannot by virtue of its prerogative either legislate or impose taxes“.[7]) Nur ist an die Stelle der altgermanischen Zustimmung des Einzelnen in der Volksversammlung die der parlamentarischen Körperschaften getreten. Seit Edward III. ist es anerkanntes Recht, daß das Law nur durch königliche Verordnung mit Zustimmung des Parlamentes abgeändert werden kann, und daß diese Verordnung damit selbst wieder zum Law wird. Dieses auf gesetzgeberischen Akten beruhende Recht ist das Statute Law. Andererseits hat sich die Parlamentsgesetzgebung nicht auf das ursprüngliche Gebiet beschränkt, sondern sich auf das gesammte Verfassungs- und Verwaltungsrecht ausgedehnt, so daß die freie königliche Regierung so gut wie beseitigt wurde. Law bezeichnet daher annähernd die Rechtsnormen überhaupt ohne Rücksicht auf ihre Entstehung durch Gewohnheit oder Statut und mit der Wirkung, daß das Law der einseitigen Abänderung durch Regierungsakt entzogen ist.

Auch auf dem Kontinente setzt sich die ältere germanische Auffassung zunächst fort in den einzelnen Territorien, die den Zusammenhang der größeren Reiche lockerten. Als auf dem Reichstage zu Worms von 1231 zweifelhaft geworden war, ob die deutschen Landesherren neues Recht schaffen könnten, erging am 1. Mai 1231 in der Form eines Weisthumes, also nur als Ausdruck längst geltender Rechtsüberzeugungen eine Urkunde König Heinrichs. Diese erkannte

---

be discovered and planted by English subjects, all the English laws, then in being, which are the birthright of every subject, are immediately there in force. But this must be understood with very many restrictions. Such colonists carry with them only so much of the English law as is applicable to their own situation, and the condition of an infant colony.“

[7]) Vgl. Creasy, Imperial and Colonial Constitutions of the Britannic Empire. London 1872. S. 69.

das Recht der Fürsten zur Schaffung neuen Rechtes an, jedoch nur, wenn die fürstlichen Anordnungen die Zustimmung der Notabeln des Landes erhalten hatten.[8])

Diese Notabelnversammlungen, der letzte Rest der alten Volksgemeinden, gingen jedoch seit Ende des 13. und Anfang des 14. Jahrhunderts fast überall in die landständischen Versammlungen, die Vereinigungen sämmtlicher Lokalobrigkeiten des Landes, über. Dieselben hatten eine dreifache Rechtsstellung. Für Abänderungen der Lex im altdeutschen Sinne, des Privat-, Straf- und Prozeßrechtes, bedurfte es ihrer Zustimmung als der Nachfolger der alten Volksversammlungen und der späteren Notabelnversammlungen. Anordnungen anderer Art, die nicht unter den Begriff der Lex fielen, konnte der Landesherr, soweit ihre Wirksamkeit sich über das Gebiet seiner Domänen hinaus erstrecken sollte, ohne die Zustimmung der Stände nicht erlassen, weil es ihm in der Regel an der nöthigen Macht eigener Durchführung fehlte, und die Stände als Lokalobrigkeiten die einzigen Organe zur Durchführung seines Willens waren. Endlich hatten die Stände unbestritten ein Steuerbewilligungsrecht.

Während die ständische Zustimmung für Abänderungen der alten Lex rechtliche, für andere Anordnungen des Landesherren nur politische Nothwendigkeit war, geht diese Unterscheidung sehr bald verloren, da die Zustimmung in beiden Fällen gleichartig erfordert und ertheilt wurde. Damit wird aber überhaupt die alte Auffassung vom Gesetze getrübt. Anordnungen auf dem Gebiete der Verwaltung erließ der Landesherr ohne ständische Zustimmung, soweit er die Macht dazu hatte und ihrer Durchführung sicher war. Dies überträgt sich aber auch auf Aenderungen des eigentlichen Rechtszustandes. Besonders gegen Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts wird auch der Rechtszustand durch einseitige landesherrliche Anordnungen geändert, falls deren Durchführung gesichert war. Ueberdies war in Deutschland niemals der Grundsatz zur unbedingten Anerkennung gelangt, daß die mit Zustimmung

[8]) Vgl. Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte Bd. 2 S. 215: „Super qua re requisito consensu principum fuit taliter diffinitum. Ut neque principes neque alii quilibet constitutiones vel nova jura facere possint nisi meliorum et majorum terre consensus primitus habeatur".

der Stände erlassene Anordnung selbst wieder Gesetz werde und ohne ständische Zustimmung nicht verändert werden dürfe. Der Umfang des ständischen Beirathes und der ständischen Einwilligung läßt sich daher überhaupt nicht rechtlich bestimmen, sondern wird zur bloßen Machtfrage.

Aber auch in materieller Beziehung wird der alte Gesetzesbegriff durchbrochen durch die Auflösung des Volksrechtes wie der Verwaltungsordnung in besondere Standesrechte als Folge der immer starrer durchgeführten ständischen Gliederung der Gesellschaft. Das alte Volksrecht und Volksgericht hatte sich aufgelöst in besondere Rechte und Gerichte der einzelnen Stände, die nunmehr als angeborenes Recht des Einzelnen gelten. Die staatlichen Hoheitsrechte ferner hatten die besitzenden Klassen sich zu eigenem Rechte angeeignet und damit auch die Verwaltungsordnung, mit Ausnahme der geringen, dem Landesherren verbliebenen Befugnisse, in ständisches Recht verwandelt. Erst durch die Rezeption der fremden Rechte trat, soweit die Rezeption sich erstreckte, wieder ein allen gemeinsames Recht an die Stelle der besonderen Standesrechte. Letztere erhielten sich jedoch nicht nur in einer Reihe privatrechtlicher Institutionen, sondern namentlich auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes.

Gerade weil die Mitwirkung der kontinentalen Stände bei der Gesetzgebung im Wesentlichen überall nur Machtfrage war, wurde es seit dem 17. Jahrhundert der erstarkten landesherrlichen Gewalt so leicht, die ständische Zustimmung bei der Gesetzgebung zu vermeiden und ohne förmliche Aufhebung die Stände in den Ruhestand zu versetzen. Das Recht zur Gesetzgebung geht damit, da der beschränkende Faktor fortgefallen ist, auf den Landesherren allein über.

Gleichwohl ging auch unter der absoluten Monarchie die Gesetzgebung nicht einfach auf in der Regierung. Wenn auch der Monarch allein die Gesetze erließ, so blieb dennoch ein wesentlicher Unterschied derselben von der Regierung. Die Gesetze bedurften stets einer besonderen Art der Vorberathung in einer Beamtenkörperschaft, dem Staatsrathe oder der Gesetzgebungskommission, und vor allem, um die Verbindlichkeit für die Unterthanen zu begründen, der förmlichen Publikation. Deshalb bleibt der alte Begriff der Gesetzgebung noch ferner von Bedeutung. Der geschichtlichen Entwicklung entsprechend

fallen in das Gebiet der Gesetzgebung die gemeinen Rechte und die Singularrechte der ständischen Rechtsordnung, soweit sie sich erhalten haben. In geradezu typischer Weise haben §§. 7 ff. Einl. des Allg. Landrechts für Preußen von 1794 dem Ausdruck gegeben. Für Gesetze werden hier erklärt alle Verordnungen, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollen. Solche Verordnungen müssen in der Gesetzgebungskommission vorberathen werden und erlangen nur durch die Publikation Verbindlichkeit.

Mit dem Gesetzesbegriffe, wie er sich auf der gemeinsamen germanischen Grundlage verschieden in England und den kontinentalen Staaten entwickelt hatte, kreuzt sich nun derjenige der konstitutionellen Theorie. Dieselbe knüpft an das englische Recht an, jedoch ohne Verständniß seiner historischen Entwicklung. Da sich in England das Statute Law in Folge der Uebermacht des Parlamentes über fast alle Gegenstände erstreckt, die überhaupt rechtlich zu normiren waren, so identifizirt die konstitutionelle Theorie Gesetz und Rechtsnorm überhaupt unter Leugnung einer freien königlichen Regierung. Nach dem Prinzipe der Theilung der Gewalten ist der Begriff des Gesetzes mit Nothwendigkeit gleichzeitig ein formeller und ein materieller. Gesetz ist der von der Volksvertretung, vorbehaltlich des königlichen Vetorechtes, erlassene Staatsakt. Inhalt desselben kann nie etwas Anderes sein als der Erlaß von Rechtsnormen, und andererseits können Rechtsnormen vom Staate nur durch Gesetze erlassen werden.

Dieser Gesetzesbegriff ist aber in voller Reinheit nirgends zur Durchführung gelangt.

Die beste Gelegenheit zur Durchführung des Prinzips der Theilung der Gewalten boten die Staaten, in denen revolutionäre Bewegungen die historische Monarchie gestürzt und das Prinzip der Volkssouveränetät zur Geltung gebracht hatten. Der Gesetzgebung, die durch die Volksvertretung und den Monarchen ausgeübt werden sollte, überwies man hier allerdings den Erlaß sämmtlicher Rechtsnormen. Aber man beschränkte die Gesetzgebung keineswegs auf dieses Gebiet, sondern es sollten auch andere Anordnungen der verschiedensten Art nur durch Gesetz zu Stande kommen können. Damit ist aber der materielle Begriff des Gesetzes zerstört. Gesetz ist

vielmehr nur ein in beſtimmten Formen zu Stande gekommener Staatsakt.

In den monarchiſchen Staaten ſtellte ſchon die Exiſtenz der hiſtoriſchen Monarchie der Verwirklichung des Prinzips der Theilung der Gewalten unüberſteigliche Hinderniſſe entgegen. Der Monarch mußte Träger der Geſetzgebung bleiben und konnte ſich nur bei ihrer Ausübung an die Mitwirkung ſelbſtſtändiger Faktoren binden. Da ferner die Präſumtion für die freie Regierungsthätigkeit des Monarchen ſprach, ſo fielen in das Gebiet der Geſetzgebung nur die ihr ausdrücklich überwieſenen Materien. Dies waren keineswegs alle Rechtsnormen, wohl aber der bei Weitem größte Theil derſelben. Andererſeits ſollten nach den Verfaſſungsurkunden auch gewiſſe andere Materien, die nicht Rechtsnormen waren, in Zukunft nur durch Geſetz geregelt werden dürfen. Die Aufrechterhaltung eines materiellen Geſetzesbegriffes iſt damit unmöglich geworden. Geſetz iſt auch hier nur noch ein formeller Begriff.

Eine mehrtauſendjährige Entwicklung des Geſetzesbegriffes führt daher zu dem Ausgangspunkte zurück. Das römiſche Recht kennt nur einen formellen, das germaniſche nur einen materiellen Geſetzesbegriff. Der letztere hat jedoch gewiſſe formelle Wirkungen. Entgegen dem ſonſt gewöhnlichen Vorgange haben aber hier die Formen den Inhalt zerſetzt. In dem modernen Staate iſt faſt durchgängig der formelle Geſetzesbegriff allein übrig geblieben. Derſelbe iſt aber nicht mehr der römiſche. In ſeinen langen Wandlungen hat er auch eine Läuterung erfahren. Während nach römiſchem Rechte im Geſetze nur der Abſolutismus ſei es der Volksgemeinde ſei es des Kaiſers ſich ausgeprägt findet, bildet das formelle Geſetz der Gegenwart den Ausdruck verfaſſungsmäßiger Freiheit.

§. 2. Das Weſen des Geſetzes.

Jeder Verſuch, das Weſen des Geſetzes allgemein zu beſtimmen, ſcheitert an der Thatſache, daß die allgemeine Begriffsbeſtimmung für einzelne Staaten nicht zutrifft. Durch die ganze Philoſophie des 17. und 18. Jahrhunderts bis zu Hegel und ſeinem bedeutendſten Vertreter auf dem Gebiete der Staatswiſſenſchaften, L. v. Stein, zieht ſich der Gedanke, daß das Geſetz der allgemeine Wille des Staates ſei, und daß die Bildung dieſes Staatswillens in beſonderer Form unter weſentlichem Einfluſſe des popularen Elementes

erfolgen müsse. Ihren schärfsten Ausdruck hat dieser Gedanke in der konstitutionellen Theorie gefunden. Allein zunächst fehlt jede Möglichkeit einer scharfen Abgrenzung des Willens gegen andere Bethätigungen der Persönlichkeit, da jede That das Moment des Wollens in sich trägt, und jeder ausgesprochene Wille auch eine That ist. Ueberdies muß jede Theorie, die vor dem wirklichen Staate nicht die Augen verschließt, anerkennen, daß sie nicht überall zutrifft, durch Ausnahmen durchbrochen wird. Insbesondere hat L. v. Stein selbst in meisterhafter Weise geschildert, wie in dem absoluten Staate sein Begriff der Gesetzgebung negirt wird durch die Vollziehung.[1]) Da aber die Ausnahme, so lange sie besteht, dieselbe Existenzberechtigung hat wie die Regel, so wird damit überhaupt die Aufstellung eines allgemeinen Begriffes des Gesetzes unmöglich. Die Untersuchung kann auch hier nur ausgehen von dem historisch erwachsenen Rechte der einzelnen Staaten.

Negativ kann man hier so viel als ein allen Staaten gemeinsames Moment feststellen, daß kein Staat Gesetz und Rechtsnorm identifizirt, obgleich in allen philosophischen Theorien wie in der positiven Rechtswissenschaft die Ansicht von der Identität von Gesetz und Rechtsnorm die bis in die neueste Zeit unbedingt herrschende war. Ueber die positiven Merkmale des Gesetzes geht aber das Recht der einzelnen Staaten weit auseinander.

Das russische Recht ist allein unter dem aller modernen Kulturstaaten nicht von dem germanischen Gesetzesbegriffe ausgegangen, der sich im mannigfaltigen Wechsel der äußeren Erscheinungen selbst in der absoluten Monarchie der kontinentalen Staaten als letzter Rest der alten Volksfreiheit erhalten hatte. Was in Rußland ein Gesetz ist, läßt sich trotz der Begriffsbestimmungen der Grundgesetze nur schwer sagen. Jede Aufstellung einer Regel wird als Gesetz bezeichnet, aber auch die Anordnung eines Rechtssatzes für den einzelnen Fall gilt als Gesetz. Rechtsnormen sollen durch den Reichsrath vorberathen und förmlich publizirt werden. Aber auch eine nicht publizirte kaiserliche Anordnung, die eine Rechtsnorm enthält, ist wenigstens für die Betheiligten, denen sie bekannt gegeben ist, verbindlich. Andrerseits werden auch andere Anordnungen als

[1]) L. v. Stein, Verwaltungslehre, Erster Theil, Die vollziehende Gewalt Bd. 1 (2. Aufl.), Stuttgart 1869, S. 70 ff.

Rechtsnormen im Reichsrathe verhandelt und förmlich publizirt. So bleibt denn als einzig faßbarer Begriff des Gesetzes nur übrig, daß es die Willenserklärung des Herrschers ist. Dies ist aber nichts Anderes als der formelle Gesetzesbegriff des römischen Rechtes, wie er über Byzanz nach Rußland verpflanzt worden ist. Alle Versuche von Legaldefinitionen können nicht darüber hinwegtäuschen, daß nicht die objektive Rechtsordnung, sondern der persönliche und schrankenlose Wille des Herrschers alle Lebensverhältnisse bestimmt.

Das entgegengesetzte Extrem bietet das englische Recht dar, in dem sich noch heute der altgermanische Gesetzesbegriff als der des angeborenen und staatlicher Willkür entrückten Rechtes des freien Mannes erhalten hat. Der Begriff des Law schließt das Gewohnheitsrecht in sich. Seine Abänderung ist nur zulässig unter Mitwirkung des Parlamentes. Da jedoch dessen Mitwirkung sich nicht auf das ursprüngliche Gebiet des Common Law beschränkt, sondern auch den größten Theil der früher freien Regierung absorbirt hat, so deckt sich annähernd thatsächlich, aber nicht grundsätzlich, das Gebiet der Rechtsnormen mit dem der Gesetzgebung. Andrerseits vermeidet es das englische Recht auf das Peinlichste, die Gesetzesform anzuwenden, wo es sich nicht um den Erlaß einer Rechtsnorm handelt. Hieran hindert der in England durchaus lebendig gebliebene Gesetzesbegriff des Germanenthums. Der Grund ferner, der in anderen Staaten dazu nöthigte, auch andere staatliche Anordnungen an die Gesetzesform zu binden, nämlich die Sicherung der Mitwirkung der Volksvertretung, fiel in England fort, da hier die Omnipotenz des Parlamentes ohnehin feststand. Selbst die sogenannten Private Bills, welche Gegenstände betreffen, die in den kontinentalen Staaten durch Verwaltungs- oder Regierungsakt geregelt werden, wie Verleihung des Enteignungsrechtes, Ertheilung von Korporationsrechten 2c., sind wirkliche Rechtsnormen. Sie sind nur die Folge der weiten Ausdehnung des Gebietes der Gesetzgebung, welche alle Lebensverhältnisse unbedingt regelt und deshalb jede Durchbrechung der gesetzlichen Regel wieder auf den Weg der Gesetzgebung verweisen muß. Der Begriff des Gesetzes (Law) ist also in England grundsätzlich ein materieller, er umfaßt die durch Gewohnheit (Common Law) oder Parlamentsbeschluß (Statute Law) feststehenden Rechtsnormen, die gleichzeitig angeborenes Recht jedes Einzelnen sind. Dieser materielle Gesetzesbegriff hat aber formelle

Wirkungen, da jede Abänderung des Law eines Parlamentsbeschlusses bedarf.

Am engsten suchen sich die Staaten, welche das Prinzip der Volkssouveränetät verwirklicht haben, an das englische Vorbild anzuschließen. Da jedoch in ihnen während mehrerer Menschenalter die absolute Monarchie und vorher die Zersetzung aller Rechtsverhältnisse durch das Ständethum den altgermanischen Gesetzesbegriff zerstört hatte, da man außerdem den Einfluß der Volksvertretung nach jeder Richtung durch positive Satzung zu sichern suchte, so entwickelte sich der materielle Gesetzesbegriff des englischen Rechtes in den Staaten der Volkssouveränetät zu einem rein formellen. Zunächst wird vermöge der konstitutionellen Theorie von der Theilung der Gewalten das in England bloß die thatsächliche Regel bildende Verhältniß, daß die Rechtsnormen nur unter Mitwirkung der Volksvertretung oder durch sie ausschließlich erlassen werden, zu einem prinzipiellen und rechtlich nothwendigen. Hätte man sich hierauf beschränkt, so wäre wenigstens in diesem Punkte die konstitutionelle Lehre von der Theilung der Gewalten verwirklicht worden. Allein dies war unmöglich, weil man sonst der Regierung die Machtmittel gelassen hätte, unabhängig von der neuen verfassungsmäßigen Ordnung zu handeln und diese wieder umzustürzen. So wird auch für eine Reihe anderer Staatsakte, wie Feststellung des Staatshaushaltsetats, Aufnahme von Anleihen und Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates, Veränderungen des Staatsgebietes und seiner größeren Verwaltungsbezirke, die Form des Gesetzes verlangt. Die Staatsrechtswissenschaft nimmt zunächst unter dem Einflusse der konstitutionellen Theorie blindlings an, daß es sich in allen diesen Fällen um Rechtsnormen handle, ein Gesetz ohne Gesetzesinhalt unmöglich sei. Erst allmählich bricht sich die Ueberzeugung Bahn, daß man auch die Gesetzesform anwenden könne, wo eine Rechtsnorm nicht vorliege. Man spricht hier von bloß formellen Gesetzen. Durch deren Anerkennung ist aber thatsächlich der Begriff des materiellen Gesetzes zerstört. Denn was Inhalt des Gesetzes ist, läßt sich nicht mehr aus dem Begriffe desselben, sondern nur aus kasuistischen Bestimmungen der Verfassungsurkunden feststellen. Gesetz ist also der unter maßgebendem Einflusse der Volksvertretung zu Stande gekommene Staatsakt. Der Gesetzesform bedarf es zum Erlasse aller Rechtsnormen und aller

sonstigen Staatsakte, die durch besondere Bestimmungen der Gesetzgebung überwiesen sind. Selbstverständlich hindert die Regierung nichts, die Gesetzesform auch da anzuwenden, wo sie an sich nicht nothwendig ist. Aber auch in diesem Falle kann die Abänderung des Gesetzes nur durch neues Gesetz erfolgen.

Auf dem Standpunkte dieses rein formellen Gesetzes, wie es aus dem Prinzip der Volkssouveränetät erwachsen ist, stehen die Vereinigten Staaten von Nordamerika, sämmtliche romanische Staaten, die Niederlande, Belgien, die Schweiz, Norwegen, nicht dagegen Schweden, welches gleich dem englischen Rechte grundsätzlich eine freie königliche Regierung anerkennt.

Bei dem Uebergange zur konstitutionellen Staatsform in den monarchischen Staaten beabsichtigte man, durchweg das französisch-belgische Vorbild zu verwirklichen. Die historischen Faktoren, welche die Entwickelung des Rechtes bestimmen, erwiesen sich aber mächtiger als die Theorie. So gelangte man zu einem Rechtszustande, zu dessen Anerkenntniß sich die Rechtswissenschaft, welche sich in den Banden der konstitutionellen Doktrin befand, nur sehr allmälig und sehr spät hat entschließen können.

Da der Monarch die Verfassungsurkunde erließ und sich durch sie in der Ausübung einzelner Funktionen besonderen Beschränkungen unterwarf, so gingen letztere selbstverständlich nicht weiter, als sie ausdrücklich ausgesprochen waren. Bezüglich der Gesetzgebung gab es nun zwei Wege. In einer Reihe von Staaten, so den deutschen Mittelstaaten, Ungarn, Schweden werden die Gegenstände der Gesetzgebung kasuistisch aufgezählt, wobei der historische Gesetzesbegriff des Germanenthums von maßgebendem Einflusse ist. Die deutschen Mittelstaaten überweisen der Gesetzgebung alle Rechtsnormen, welche in die Freiheit der Person und des Eigenthums eingreifen, also im Wesentlichen das Privat-, Straf- und Prozeßrecht, und außerdem kasuistisch einzelne andere Materien, Ungarn die meisten Rechtsnormen jedoch mit Ausschluß der Polizei und einzelne andere Anordnungen, Schweden das bürgerliche, Straf- and Kirchenrecht, während die sogenannten ökonomischen Anordnungen vom Könige allein ausgehen. Andere Staaten, so Preußen, Oesterreich, Dänemark, zählen allerdings in den Verfassungsurkunden eine Reihe von Gegenständen auf, die durch Gesetz geregelt werden sollen. Aber es fehlt eine prinzipielle Bestimmung darüber, welche Rechtsnormen überhaupt

in das Gebiet der Gesetzgebung fallen. Man hielt eine solche für überflüssig, da man den Gesetzesbegriff der konstitutionellen Theorie, wonach eine Rechtsnorm nur in Gesetzesform erlassen werden kann, voraussetzte. Allein die Verfassung hat dem keinerlei Ausdruck gegeben. So ergiebt sich denn als Folge, daß das ältere Recht bezüglich der Gegenstände der Gesetzgebung insoweit unberührt geblieben ist, als die Verfassungsurkunde nicht neue Bestimmungen enthält.

Auch in den konstitutionellen Staaten und in Schweden ist daher der Begriff des Gesetzes ein rein formeller: Gesetz ist jeder in bestimmten Formen, d. h. durch Zusammenwirken von Monarch und Volksvertretung, erlassene Staatsakt. Der Inhalt des Gesetzes kann aber nicht aus dem Begriffe, sondern nur aus kasuistischen Bestimmungen der Verfassungsurkunden entwickelt werden. Soweit ist eine Uebereinstimmung mit der vorher behandelten Gruppe der Staaten der Volkssouveränetät vorhanden. Während jedoch in der letzteren alle Rechtsnormen und außerdem die besonders bezeichneten anderweiten Gegenstände der Gesetzgebung anheimfallen, wird in der Gruppe der konstitutionellen Staaten der materielle Gesetzesbegriff auch nach der anderen Richtung hin zerstört: keineswegs alle Rechtsnormen, sondern nur gewisse Kategorien derselben gehören in das Gebiet der Gesetzgebung, außerdem eine Reihe anderer, besonders hervorgehobener Gegenstände. Damit fällt jede Möglichkeit fort, den Begriff eines materiellen Gesetzes noch nach irgend einer Richtung festzuhalten. Die Gegenstände der Gesetzgebung lassen sich, mag es sich um Rechtsnormen oder um thatsächliche Anordnungen handeln, nirgends mehr prinzipiell, sondern nur kasuistisch nach Maßgabe der betreffenden Verfassungsgesetzgebung entwickeln.

Die Rechtswissenschaft hielt gleichwohl unter dem Einflusse der konstitutionellen Theorie an der Identität des formellen und materiellen Gesetzes fest. Erst spät und unter mannigfaltigen Anfechtungen brach sich namentlich durch die Schriften von Gneist und Laband über das Budgetrecht der Gedanke Bahn, daß die Gesetzesform auch Anwendung finde, wo es sich nicht um einen Rechtsinhalt handele, daß es bloß formelle Gesetze geben könne. Von diesem Standpunkte, der dem Rechtszustande der Staatengruppe der Volkssouveränetät thatsächlich entspricht, war nur ein Schritt weiter zu dem Anerkenntnisse, daß vermöge des Fortbestandes der freien monarchischen Regierung auch nicht alle Rechtsnormen in das Gebiet

der Gesetzgebung fallen. Diesen Schritt hat die neueste staatsrechtliche Literatur namentlich auf dem Gebiete des preußischen Rechtes vollzogen. Die hier vertretene Auffassung kann speziell für das preußische Recht bereits als die unbedingt herrschende bezeichnet werden. Damit hat sich die Staatswissenschaft von den überkommenen Fesseln der konstitutionellen Theorie befreit und konnte dem historisch gewordenen Rechte des konstitutionellen Staates gerecht werden.

§. 3. Das Zustandekommen des Gesetzes.

Dem Gesetze ist es wesentlich, daß es in besonderen, von den gewöhnlichen Regierungsakten abweichenden Formen erlassen wird. Diese Formen bestehen, abgesehen von dem absoluten Staate, darin, daß verschiedene Faktoren des Staates zur Feststellung der im Gesetze enthaltenen staatlichen Willenserklärung zusammenwirken. Der Einfluß der einzelnen Staatsfaktoren nach der rechtlichen wie nach der politischen Seite ist jedoch in den verschiedenen Staaten sehr mannigfaltig entwickelt. Daher existirt kein einheitlicher Modus für das Zustandekommen des Gesetzes, es lassen sich höchstens verschiedene Staaten gruppenweise zusammenfassen.

In dem absoluten Staate unterscheidet sich das Gesetz von anderen Staatsakten durch die besondere Vorberathung und Publikation. Die vorgeschriebene Vorberathung der Gesetze in einer Gesetzgebungskommission, einem Staatsrathe oder, wie noch heute in Rußland, dem Reichsrathe, einer Körperschaft berufsmäßiger Beamter, hat jedoch in der Regel nur eine instruktionelle Bedeutung, so daß es dem Herrscher unbenommen bleibt, Gesetze auch ohne vorherige Anhörung jener berathenden Behörde zu erlassen. Nur in Preußen war zeitweise bis zum Erlasse des Allgemeinen Landrechts die Giltigkeit des Gesetzes selbst von der Vorberathung in der Gesetzgebungskommission abhängig. Andrerseits können aber alle und jede Anordnungen des Herrschers von allgemeiner Bedeutung der Vorberathung der betreffenden Behörde überwiesen werden. Die Publikation endlich ist nothwendig, um den Staatsangehörigen von dem Gesetze Kenntniß zu geben und seine Verbindlichkeit zu begründen. Aber in den Formen der Gesetze werden auch andere staatliche Anordnungen bekannt gegeben, so daß die Thatsache der Publikation kein ausreichendes Kennzeichen für das Vorhandensein

eines Gesetzes darbietet. In dem absoluten Staate sind daher besondere Formen der Gesetzgebung zwar vorhanden, aber sie verschwimmen und werden ungewiß, da das Schwergewicht für alle staatlichen Akte lediglich in der persönlichen Willensäußerung des Monarchen liegt.

In dem konstitutionellen Staate erscheint dagegen das Gesetz als die Willenserklärung des Monarchen, die sich mit dem verfassungsmäßig ausgesprochenen Volkswillen in Uebereinstimmung befindet, es ist die mit Zustimmung der Landesvertretung erlassene Verordnung des Monarchen.

Formell steht auf diesem Standpunkte noch heute das englische Recht. Die Eingangsformel[1]) giebt feierlich der Auffassung Ausdruck, daß der Monarch das Gesetz erläßt mit Zustimmung des Parlamentes. Allein die Degeneration des monarchischen Staates, dessen äußere Hülsen sich erhalten haben, in den parlamentarischen tritt nirgends so stark hervor als auf dem Gebiete der Gesetzgebung.

Das Zustimmungsrecht des Parlamentes hat sich entwickelt aus dessen Petitionsrechte. Der König wird gebeten, eine Verordnung bestimmten Inhaltes zu erlassen. Hierin lag die im Voraus ertheilte Zustimmung zu der Verordnung. Wenn man nun auch später den Gesetzentwurf (Bill), dem man zustimmte, förmlich ausarbeitete, so war die Zustimmung doch immer nur eine besondere Art der Petition. Da es nun seit Edward III. anerkannt war, daß Aenderungen des Landesrechtes nicht ohne parlamentarische Zustimmung erfolgen durften, so konnten Anregungen zu einem Gesetzentwurfe immer nur von dem Parlamente ausgehen. Das heißt: die Einbringung eines Gesetzentwurfes im Parlamente, die gesetzgeberische Initiative, steht nicht dem Monarchen, sondern nur dem Parlamente, bezw. dessen Mitgliedern nach Maßgabe der Geschäftsordnung zu. Allein mit dem Uebergange zu dem parlamentarischen Regierungssysteme ist der hierin liegende Mangel einer organischen Verbindung zwischen Regierung und Gesetzgebung beseitigt worden. Da die Mitglieder des Kabinets aus der Zahl der Parlamentsmitglieder hervorgehen,

---

[1]) Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows.

so können sie als solche Gesetzentwürfe einbringen. Materiell ist aber das Kabinet Träger der Regierung. Damit ist die gesetzgeberische Initiative der Regierung wiederhergestellt. Thatsächlich gehen auch die meisten Gesetzentwürfe von der Regierung, in der die herrschende Partei sich verkörpert, aus.

Immerhin blieb aber dem Monarchen die rechtliche Möglichkeit, auf die Petition des Parlamentes den Erlaß der erbetenen Verordnung abzulehnen. Es geschah dies in der schonenden Form, daß der König versprach, die Angelegenheit weiter in Ueberlegung zu ziehen. (Le roi s'avisera). Bei der völligen Freiheit seiner Willensentschließung gegenüber der Forderung des Parlamentes war er es also wirklich, der das Gesetz erließ. Allein in Folge der Uebermacht des Parlamentes hat der König es seit Anfang des 18. Jahrhunderts nicht mehr wagen können, einen Gesetzentwurf des Parlamentes abzulehnen. Ueberdies würde eine solche Ablehnung bei der parlamentarischen Regierungsweise unmöglich sein. Denn der Gesetzentwurf wird dem Monarchen durch das Ministerium der herrschenden Partei vorgelegt, das er selbst mit der Regierung betraut hat. Die englische Jurisprudenz leugnet daher jegliches Recht des Monarchen, einen Gesetzentwurf, der die Zustimmung des Parlamentes gefunden hat, seinerseits abzulehnen. Es wird dies gefolgert aus einem seit beinahe zwei Jahrhunderten feststehenden Gewohnheitsrechte und daraus, daß der Monarch durch das Organ seiner Regierung, das Kabinet, bereits bei der Berathung der Vorlage seine Zustimmung zu derselben erklärt habe.

Entgegen dem alten monarchischen Rechte, dessen äußere Formen sich aufrecht erhalten haben, ist also ein Gesetz bereits endgiltig zu Stande gekommen, wenn die beiden Häuser des Parlamentes als die Vertretung des Volkes mit demselben einverstanden sind. Diese geben nicht ihre Zustimmung zu dem Erlasse eines Staatsaktes, sondern erlassen ihn selbst. Die Mitwirkung des Königs bei der Gesetzgebung ist zu einer rein formalen geworden. Die Bedeutung dieser Mitwirkung besteht nicht darin, daß der König die staatliche Willenserklärung erläßt. Denn wo jede Freiheit der Willensentschließung aufgehoben ist, erscheint auch eine Willenserklärung begrifflich ausgeschlossen. Der König hat nur die verfassungsmäßige Verpflichtung, das Gesetz seinerseits zu vollziehen und ihm damit die äußere Form des Gesetzes zu verleihen, worauf dann seine Publi-

kation zu erfolgen hat. Das monarchische Gesetzgebungsrecht ist aufgegangen in dem parlamentarischen.

In dem monarchischen Staate ist dagegen der ganze Gang der Gesetzgebung beherrscht von dem Gedanken, daß der Monarch, der die gesammte Staatsgewalt in seiner Person vereinigt, auch der persönliche Träger der Gesetzgebung ist. Dieser Gedanke erscheint aber nicht bloß wie in England als eine äußere Form, der der positive Rechtsinhalt nicht mehr entspricht, sondern in völliger Uebereinstimmung von Form und Inhalt ausgeprägt.

Während die Ausarbeitung des Gesetzentwurfes eine rechtlich gleichgiltige Thätigkeit ist und sowohl in einer Behörde wie von Privatpersonen erfolgen kann, beginnt die Funktion des Gesetzgebers mit dem Augenblicke, in dem der Entwurf in einer Kammer der Volksvertretung eingebracht wird. Diese Einbringung ist die Initiative.

Im Gegensatze zu England, wo die monarchische Initiative von jeher durch die Petitionsform der parlamentarischen Zustimmung ausgeschlossen war, folgerte man in Deutschland bei dem Uebergange zum konstitutionellen Systeme aus dem ausschließlichen Gesetzgebungsrechte des Monarchen auch eine ausschließliche Initiative desselben. Nur der Monarch sollte hiernach das Recht haben, durch seine Regierung einen förmlich ausgearbeiteten Gesetzentwurf in der Volksvertretung einzubringen, letztere aber darauf beschränkt sein, den Monarchen um die Einbringung einer Gesetzesvorlage zu bitten. Diese Auffassung, die in einigen Verfassungsurkunden, so der badischen von 1818 und der württembergischen von 1819, Ausdruck gefunden hatte, und noch später von Gerber[2]) vertheidigt wurde, erscheint aber als eine formalistische Ueberspannung des monarchischen Prinzipes. Das ausschließliche Gesetzgebungsrecht des Herrschers wird in keiner Weise dadurch berührt, daß die Volksvertretung erklärt, sie stimme einem Gesetzentwurfe bestimmten Inhaltes, falls der Monarch ein solches Gesetz erlassen wolle, im Voraus zu. Nichts Anderes ist aber die Initiative der Volksvertretung. Die spätere Verfassungsgesetzgebung der monarchischen Staaten hat daher durchgängig sowohl dem Herrscher wie jedem Hause der Volks-

[2]) v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 2. Aufl., Leipzig 1869, S. 143.

vertretung die Initiative eingeräumt auch da, wo früher nur die monarchische Initiative anerkannt wurde.

Für das Zusammenwirken von Monarch und Volksvertretung bei der Gesetzgebung haben die Verfassungsurkunden der konstitutionellen Staaten zwei verschiedene Formeln aufgestellt. Den korrektesten Ausdruck für das wahre Verhältniß der Staatsfaktoren haben diejenigen Verfassungsurkunden gefunden, welche wie die der deutschen Mittelstaaten und Oesterreichs aussprechen, daß der Monarch die Gesetzgebung unter Zustimmung der Volksvertretung ausübe. Im Gegensatze dazu besagen andere Verfassungsurkunden, so namentlich die preußische und dänische, daß die Gesetzgebung durch den Monarchen und die beiden Häuser der Volksvertretung gemeinschaftlich ausgeübt werde, und stellen so anscheinend die drei Faktoren in ein Koordinationsverhältniß. Obgleich für letztere Formulirung das französisch-belgische Vorbild von maßgebendem Einflusse war, darf man doch nicht daraus folgern, daß das Verhältniß der gesetzgebenden Faktoren dadurch ein anderes geworden sei, als bei der zuerst erwähnten Form.[3]) Denn die Verfassungsurkunde spricht nur von der Ausübung der Gesetzgebung. Daß das Recht der Gesetzgebung wie jede andere staatliche Funktion eine monarchische Befugniß ist, steht bereits anderweitig fest. Damit kommt man aber zu dem gleichen Resultate, daß der Monarch als Träger aller Staatsgewalten die Gesetze erläßt unter Zustimmung der Volksvertretung, wie dies in den Verfassungsurkunden der zuerst erwähnten Staaten positiv ausgedrückt ist.

Der Monarch ist hiernach alleiniger Träger der Gesetzgebung, aber bei ihrer Ausübung gebunden an die Zustimmung der Volksvertretung. Die Zustimmung der Volksvertretung erstreckt sich auf das Gesetz in seiner Gesammtheit. Man kann sie nicht beschränken auf die Feststellung des Gesetzesinhaltes, während der Gesetzesbefehl allein vom Monarchen ausgehe. Denn dem Gesetze ist die lebendige Wirksamkeit, die ihm durch den Befehl gegeben wird, immanent, wer den Gesetzesinhalt will, stimmt auch dem Gesetzesbefehle zu und umgekehrt. Erst wenn die Zustimmung der Volksvertretung zu einem Gesetzentwurfe, mag dieser aus ihrer eigenen Initiative oder der der

[3]) Dies geschieht z. B. durch Hänel, Das Gesetz im formellen und im materiellen Sinne, Leipzig 1888.

Regierung hervorgegangen sein, vorliegt, kommt der Monarch in die Lage, sich zu entschließen, ob er das Gesetz, für das nunmehr alle Vorbedingungen erfüllt sind, erlassen will oder nicht. Diesen Erlaß des Gesetzes, der sich in der Form der Unterschrift des Entwurfes vollzieht, bezeichnet man als die Sanktion. Dieselbe ist also nichts Anderes als der monarchische Gesetzgebungsakt selbst. Ihm steht der Monarch in völliger Freiheit der Entschließung gegenüber. Selbst wenn der Gesetzentwurf aus der monarchischen Initiative hervorgegangen und in beiden Häusern der Volksvertretung unverändert angenommen ist, kann doch der Monarch die Sanktion verweigern, weil er sich über den Erlaß des Gesetzes erst dann endgültig schlüssig machen kann, wenn alle Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Hieraus ergiebt sich aber wiederum, daß, wenn auch die Verfassungsurkunden nur von einer gemeinschaftlichen Ausübung der Gesetzgebung durch den Monarchen und die beiden Häuser der Volksvertretung sprechen, doch die Stellung der drei Faktoren nicht die gleiche, vielmehr der Monarch allein Gesetzgeber ist.

Mit der Sanktion verbindet sich der Befehl zur Verkündigung des Gesetzes, wodurch dessen Verbindlichkeit gegenüber den Staatsangehörigen begründet wird.

Die Form, in der das Gesetz erlassen wird, giebt überall staatsrechtlich korrekt den Vorgang wieder, durch den das Gesetz zu Stande gekommen ist: der Monarch erläßt die Anordnung unter Zustimmung der Volksvertretung.[4])

In der parlamentarischen Monarchie hat man ebenfalls die Formel angenommen, daß die Gesetzgebung ausgeübt wird durch den Monarchen und die beiden Kammern gemeinschaftlich. Diese Bestimmung ruht aber hier auf einem anderen Hintergrunde als in den monarchischen Staaten, nicht auf der rechtlichen Vereinigung aller Staatsgewalt in der Person des Monarchen, sondern auf der Souveränetät des Volkes, das die einzelnen Gewalten zur Ausübung verschiedenen verfassungsmäßigen Organen überträgt. Wenn also die Ausübung der Gesetzgebung dem Monarchen und den beiden Kammern gemeinschaftlich zustehen soll, so kann von einem ausschließlichen monarchischen Gesetzgebungsrechte nicht die Rede sein.

[4]) Z. B. in Preußen: „Wir ꝛc. verordnen, mit Zustimmung beider Häuser des Landtages, für den gesammten Umfang der Monarchie, was folgt."

Im Gegentheile wird das reine Koordinationsverhältniß der gesetzgebenden Faktoren gerade zu Ungunsten des Monarchen modificirt und ihm durch das System des Parlamentarismus jede aktive Theilnahme an der Gesetzgebung entzogen.

Die Initiative wird jedem der drei gesetzgebenden Faktoren beigelegt. Da jedoch der König seine gesammte Thätigkeit nur ausübt durch das parlamentarische Ministerium, so ist auf dieses auch die Initiative der Gesetzgebung übergegangen, die die Minister auch ohne dies als Mitglieder der Volksvertretung ergreifen könnten. Die parlamentarischen Staaten, in denen dem Monarchen die gesetzgeberische Initiative ausdrücklich beigelegt ist, kommen daher durch die parlamentarische Praxis zu dem gleichen Ergebniß wie England, wo sie ihm ausdrücklich abgesprochen wird, d. h. der Monarch hat die Initiative nicht, wohl aber das parlamentarische Ministerium, welches die organische Verbindung zwischen Regierung und Gesetzgebung herstellt.

Bei dem Gesetzgebungsakte selbst soll nun die Willenserklärung der drei gesetzgebenden Faktoren eine gleichwerthige sein. Auf diesem Standpunkte steht thatsächlich die schwedische Verfassung, nach der das Gesetz zu Stande gekommen ist in dem Augenblick, in dem die Willensübereinstimmung der drei gesetzgebenden Faktoren vorliegt. So fällt hier die besondere Sanktion des Gesetzes durch den Monarchen dann fort, wenn ein aus der Initiative der Regierung hervorgegangener Gesetzentwurf unverändert die Zustimmung der Volksvertretung erlangt hat. Die meisten anderen Verfassungen sprechen allerdings in Reminiscenz des früheren monarchischen Gesetzgebungsrechts von einer Sanktion des Gesetzes durch den Monarchen. Aber unter dem Einflusse der konstitutionellen Theorie von der Theilung der Gewalten erscheint doch als das eigentliche Organ der Gesetzgebung die Volksvertretung, und dem Monarchen als Träger der Exekutive wird nur ein Vetorecht, d. h. die Befugniß, das Inkrafttreten eines von der gesetzgebenden Gewalt beschlossenen Gesetzes zu hindern, beigelegt. Die Sanktion bedeutet in diesem Zusammenhange nicht mehr ein monarchisches Gesetzgebungsrecht, sondern nur die Erklärung, von dem Vetorechte keinen Gebrauch machen zu wollen. Am klarsten tritt dies hervor, wo wie nach der französischen Verfassung von 1791 und der noch jetzt geltenden norwegischen von 1814 das monarchische Veto nur ein suspensives ist

nnd als beseitigt gilt, wenn mehrere Volksvertretungen nach einander denselben Gesetzentwurf unverändert angenommen haben. Aber auch diese negative Theilnahme des Monarchen an der Gesetzgebung durch sein als Sanktion bezeichnetes Veto geht unter in der Praxis der parlamentarischen Regierung. Denn da der Monarch nur regiert durch das aus der herrschenden Partei hervorgegangene Ministerium, dieses aber schon bei der parlamentarischen Berathung seine Uebereinstimmung mit dem Gesetzentwurfe geäußert haben muß, so wird jede selbstständige Erklärung des Monarchen gegenstandslos. Mag man nun in der Sanktion eine positive Theilnahme an der Gesetzgebung oder bloß die Macht, das Inkrafttreten des Gesetzes durch das Veto zu hindern, sehen, nach beiden Richtungen hin hört jenes monarchische Recht auf, sobald durch den Parlamentarismus die materiellen Befugnisse des Monarchen zu solchen des parlamentarischen Ministeriums geworden sind.

Damit ist wiederum trotz des verschiedenen historischen Ausgangspunktes das gleiche Resultat erreicht wie in England. Jede materielle Betheiligung des Monarchen an der Gesetzgebung hat aufgehört. Das Gesetz ist, trotz des entgegenstehenden Wortlautes der Verfassungsurkunden, bereits zum Abschlusse gelangt, wenn die beiden Kammern der Volksvertretung es angenommen haben. Diese stimmen somit nicht einem künftig zu erlassenden Staatsakte zu, sondern erlassen ihn selbst, ertheilen die materielle Sanktion des Gesetzes. Dem Monarchen, für den gegenüber einem ihm von dem parlamentarischen Ministerium vorgelegten Gesetze jede Freiheit der Willensentschließung aufgehört hat, bleibt nur die formale Thätigkeit, das Gesetz zu unterschreiben, die er nicht verweigern darf, also eine rein formelle Sanktion, worauf die Publikation des Gesetzes erfolgt.

Die Publikationsformel stellt denn auch den Hergang bei Erlaß des Gesetzes keineswegs so dar, als handle es sich um eine mit Zustimmung der Volksvertretung erlassene Verordnung des Monarchen, ja nicht einmal, als wären Monarch und beide Kammern die einander koordinirten Faktoren der Gesetzgebung. Vielmehr liegt das Schwergewicht auf dem Beschlusse der Kammern, dem die Sanktion des Monarchen nachgestellt wird.[5])

---

[5]) So lautet die Publikationsformel in Belgien: „Les chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit"; in Italien: „Il Senato et la Camera

Mit dem Uebergange zur Republik ist das monarchische Element auch formell abgestreift. Wie nach der demokratischen Anschauung das Gesetz der Ausdruck des allgemeinen Willens ist, der nichts anderes sein soll als die Summe der Einzelwillen, so kann auch die Gesetzgebung nur der unmittelbaren Vertretung des Souveräns, der Volksvertretung, zustehen.

Die älteren, aus Absplitterungen des alten Reiches entstandenen Republiken, wie die Hansastädte, halten dabei an einer Koordination der beiden städtischen Kollegien, Senat und Bürgerschaft, fest, obgleich ersterer nicht einfach erste Kammer der Volksvertretung, sondern Verwaltungsbehörde des Stadtstaates ist.

In den großen Präsidentschaftsrepubliken ist dagegen die Gesetzgebung, entsprechend der Lehre von der Theilung der Gewalten, lediglich Funktion der Volksvertretung. Nicht bloß materiell, wie in den parlamentarischen Monarchien, sondern auch formell ist es die Volksvertretung, welche durch den übereinstimmenden Beschluß beider Kammern das Gesetz erläßt. Allerdings ist nun das von der Volksvertretung beschlossene Gesetz dem Präsidenten (Governor) zur Vollziehung vorzulegen. Die unterschriftliche Vollziehung bildet aber nicht den Gesetzgebungsakt selbst, sondern gleich der Sanktion in den parlamentarischen Monarchien die formelle Konstatirung, daß ein Gesetz vorliegt. Der Präsident hat aber gleichzeitig die Befugniß, das Inkrafttreten des Gesetzes zu hindern. In Frankreich kann er eine nochmalige Berathung verlangen, in Nordamerika sein Veto einlegen, das nur durch erneute Annahme des Gesetzes durch die Volksvertretung mit Zweidrittelmehrheit beseitigt werden kann. In der Vollziehung des Gesetzes, welche in Frankreich als Promulgation, in Nordamerika als Bestätigung bezeichnet wird, liegt daher gleichzeitig die Erklärung des Präsidenten, gegen das Inkrafttreten des Gesetzes Einwendungen nicht erheben zu wollen. Dieser negative Antheil des Präsidenten an der Gesetzgebung ist übrigens in Frankreich durch das parlamentarische Regierungssystem praktisch

---

dei Deputati hanno approvato; Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue"; in Spanien: „N. etc. á todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguente". Entsprechend der spanischen Formel ist die portugiesische. Dagegen wird in Schweden und den Niederlanden der gemeinschaftliche Beschluß des Königs und der Volksvertretung hervorgehoben.

beseitigt. Die Vollziehung muß innerhalb bestimmter Frist, in Frankreich binnen eines Monats und bei schleunigen Vorlagen innerhalb dreier Tage, in Nordamerika in zehn Tagen erfolgen. In Nordamerika tritt das Gesetz ohne jede Willenserklärung des Präsidenten in Kraft, wenn er innerhalb jener Frist überhaupt keine Erklärung abgiebt, also weder das Gesetz vollzieht noch ein Veto einlegt.

Die konsequente Durchführung des Prinzips der Volkssouveränetät kann sich aber mit der Ausübung der Gesetzgebung durch gewählte Körperschaften selbst dann nicht begnügen, wenn die Theilnahme des monarchischen Faktors zu einer bloßen Formalität herabgedrückt oder gänzlich beseitigt ist. Faßt man mit Rousseau das Gesetz als den allgemeinen Willen auf, der sich aus der Summe der im Staate vertragsmäßig verbundenen Einzelwillen zusammensetzt, so kann offenbar der Wille des Gesetzgebers dann am reinsten zum Ausdruck gelangen, wenn unter weitester Ausdehnung des Aktivbürgerrechtes die politisch berechtigten Staatsangehörigen selbst über die Gesetze beschließen. Die unmittelbare Gesetzgebung durch das Volk ist daher die folgerichtige Entwicklung des in der Volkssouveränetät nur prinzipiell zum Ausdruck gelangten Gedankens der Demokratie. Mit der philosophisch-politischen Forderung der reinen Demokratie begegneten sich thatsächliche Zustände, wie sie in einzelnen schweizer Alpenthälern aus den Zeiten altgermanischer Volksfreiheit historisch überkommen waren. Da hier in kleinen Verhältnissen thatsächlich die Gesammtheit der Staatsangehörigen als Landsgemeinde die oberste Staatsgewalt darstellte, schien die praktische Durchführbarkeit des demokratischen Ideals erwiesen.

Nach schweizer Vorbild bezeichnet man die unmittelbare Gesetzgebung durch das Volk als Referendum. Es hat nicht nur in seinem Ursprungslande, der Schweiz, mehr und mehr an Boden gewonnen, es zeigen sich auch verschiedene Ansätze zu seiner Einführung in anderen auf dem Prinzip der Volkssouveränetät beruhenden Staatsgebilden.

In der Schweiz haben sich die alten Landsgemeinden, welche unmittelbar die Beamten wählen und über die Gesetzesvorlagen berathen und abstimmen, nur in einzelnen älteren, vorwiegend ländlichen Kantonen erhalten. Dagegen haben seit 1848 unter der Herrschaft der radikalen Partei fast alle anderen Kantone das Re-

ferendum angenommen. Dieses macht die gesetzgebenden Räthe nicht überflüssig, sondern ergänzt sie nur. Das Referendum ist entweder ein obligatorisches, so daß alle von den gesetzgebenden Räthen beschlossenen Gesetze dem Volke zur endgültigen Entscheidung vorgelegt werden müssen, oder ein fakultatives, bei dem die Vorlage an das Volk nur erfolgt, wenn eine bestimmte Anzahl stimmberechtigter Bürger innerhalb gewisser Frist nach dem Beschlusse der Räthe die Volksabstimmung verlangt. Eine Verhandlung und Berathung des Volkes über das Gesetz ist in beiden Fällen ausgeschlossen, die Abstimmung kann nur mit Ja oder Nein erfolgen. Verschieden hiervon ist die gesetzgeberische Initiative des Volkes, wonach eine bestimmte Anzahl von Bürgern die Ausarbeitung und Vorlage eines Gesetzentwurfs durch die gesetzgebenden Räthe verlangen können. Ueber diese Vorlage wird dann in derselben Weise wie über jeden anderen Gesetzesvorschlag beschlossen.

Fast sämmtliche Kantone haben jetzt das Referendum in der einen oder anderen Form angenommen. Auch die Bundesverfassung konnte sich dieser Strömung nicht entziehen.

Seit der Bundesverfassung von 1874 sollen Bundesgesetze und allgemeine Bundesbeschlüsse nicht dringlicher Natur nach der Annahme durch die eidgenössischen Räthe auf Verlangen von 30 000 Schweizerbürgern oder von acht Kantonen dem Volke zur endgültigen Beschlußfassung vorgelegt werden. Damit hatte das fakultative Referendum auch für den Bund Annahme gefunden. Neuerdings kam hierzu auch die Initiative für die Bundesgesetzgebung.

In einigen der nördlichen Staaten der Union bestanden ursprünglich Verhältnisse, die denen der schweizer Landsgemeinden sehr ähnlich waren. Namentlich in den kleineren Neuenglandstaaten war die Möglichkeit gegeben, daß das gesammte politisch berechtigte Volk zur Abstimmung an einem Orte zusammenkam.

Erst mit der weiteren Ausbreitung einer Kolonie und der Zunahme der Bevölkerung wurde die Landsgemeindeverfassung zur Unmöglichkeit. Aber auch die Umbildung der direkten Volksgesetzgebung zum Referendum ist nur in beschränktem Maße gelungen. Sie besteht in einigen Staaten für Verfassungsänderungen, außerdem besonders für wichtigere gesetzgeberische Maßregeln, namentlich auf finanziellem Gebiete und beruht im Allgemeinen auf der Furcht vor

der Korruption der Legislaturen.[6]) In die Bundesverfassung hat das Referendum überhaupt keinen Eingang finden können.

Außerhalb der Schweiz kam in Europa das Referendum nur einmal zur Geltung, nämlich in der ersten republikanischen Verfassung Frankreichs von 1793. Nach dieser sollten alle Gesetze von der Volksvertretung nur berathen, von dem Volke selbst aber in seinen Urversammlungen beschlossen werden. Unter der Diktatur des Konvents und seiner Ausschüsse ist jedoch die Verfassung von 1793 niemals praktisch ins Leben getreten. Damit blieb auch das in ihr ausgesprochene obligatorische Referendum ein todter Buchstabe, und es bot sich keine Gelegenheit, seine völlige Undurchführbarkeit in einem modernen Großstaate zu zeigen. Der Bonapartismus hat dann die direkte Kundgebung des Volkswillens als Plebiszit für die Verfassungsgesetzgebung und unter dem zweiten Kaiserreich auch für Gebietsveränderungen benutzt. Dieses bonapartistische Plebiszit hat nur eine Nachahmung gefunden bei der Begründung des Königreichs Italien.

Ein interessanter Versuch zur Einführung des Referendums wurde schließlich bei der belgischen Verfassungsrevision von 1893 gemacht. Da die monarchischen Befugnisse im parlamentarischen Staate zu reinen Formalrechten geworden und materiell auf das parlamentarische Ministerium übergegangen sind, verlangte der König, unter voller Anerkennung dieser Thatsache, für sich die Befugniß, über Annahme oder Ablehnung eines von den Kammern angenommenen Gesetzentwurfes die Wähler direkt zu befragen. Dieses sogenannte Königsreferendum hatte selbstverständlich einen Sinn nur als selbstständiges, nicht durch das parlamentarische Ministerium auszuübendes Recht des Monarchen. Es hätte durch das plebiszitäre Element der monarchischen Stellung eine selbstständige Bedeutung gegeben und einen Uebergang von der parlamentarischen Monarchie zur demokratischen Tyrannis angebahnt. Eben deshalb begegnete das Königsreferendum als unvereinbar mit den Grundlagen des parlamentarischen Systems dem Widerstande aller Parteien und mußte schließlich fallen gelassen werden.

---

[6]) Vgl. Oberholtzer, Law Making by Popular Vote in den Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. II. (1892), p. 324 ff.

§. 4. Die Verfassungsgesetze.

Unter dem Verfassungsrecht sind diejenigen Rechtsnormen zu verstehen, nach denen sich die Faktoren und Funktionen des Staates bestimmen. Gesetze, welche sich auf diese Gegenstände beziehen, sind also Verfassungsgesetze. Wenn nun aber in einem Staate für Verfassungsgesetze besondere, von der gewöhnlichen Gesetzgebung abweichende Formen vorgeschrieben sind, so braucht sich der Kreis der Gesetze, für welche diese besonderen Formvorschriften bestehen, nicht mit dem des materiellen Verfassungsrechtes zu decken. Es können Gegenstände der staatlichen Verfassung der gewöhnlichen Gesetzgebung anheimfallen, und es können andererseits auch Gegenstände, die nicht verfassungsrechtliche sind, den besonderen Formen des Verfassungsgesetzes vorbehalten sein. So entsteht der Begriff des formellen Verfassungsrechtes im Gegensatze zum materiellen, die sich gewöhnlich wie zwei sich schneidende Kreise verhalten.

Das materielle Verfassungsrecht hat nun in dem monarchischen Staate und in dem der Volkssouveränetät eine sehr verschiedene Bedeutung. Die absolute Monarchie in ihrer reinen Form ist nothwendig verfassungslos, da ihr Begriff jede rechtliche Beschränkung des Monarchen ausschließt. Ihr öffentliches Recht löst sich auf in das Familienrecht des regierenden Hauses und in eine Verwaltungsordnung. Ein besonderes Verfassungsrecht fällt daher von selbst fort. In der konstitutionellen Monarchie hat sich der Monarch durch den Erlaß der Verfassungsurkunde in der Ausübung der Staatsthätigkeit nach den verschiedensten Richtungen gebunden, aber die Verfassungsurkunde enthält keine erschöpfende Kodifikation des öffentlichen Rechtes, sie ist ihrem Wesen nach nicht verschieden von wichtigen anderen Gesetzen. In dem Staate der Volkssouveränetät dagegen kann der Staat in seinen Organen erst handlungsfähig werden mit und durch seine Verfassung, die selbst nicht weiter juristisch ableitbar ist. Die Verfassung ist hier in Wahrheit das Grundgesetz, der Ausgangspunkt alles öffentlichen Rechtes. Dieser verschiedene Charakter des Verfassungsrechtes macht sich auch in der Verfassungsgesetzgebung der einzelnen Staaten geltend.

Das englische Staatswesen beruhte ursprünglich durchaus auf dem monarchischen Prinzipe. Alle Einschränkungen der durch die normannische Eroberung zunächst absolut gewordenen Monarchie

waren daher zurückzuführen auf die Willensentschließung des Monarchen selbst, die Verfassungsgesetze gingen von dem Monarchen aus. Bei dem historischen Charakter der englischen Staatsbildung sind diese Verfassungsgesetze niemals in einer einheitlichen Urkunde zusammengefaßt worden, sondern nach und nach entstanden und durch das sich stetig fortentwickelnde Gewohnheitsrecht ergänzt worden. Es lag somit auch keine Veranlassung vor, Verfassungsgesetze in anderen Formen zu erlassen als sonstige Gesetze. Dem englischen Rechte ist daher der Begriff des formellen Verfassungsgesetzes vollkommen fremd. Selbst als durch die Revolution von 1688 die historische Monarchie vernichtet, und eine neue Dynastie durch die besitzenden Klassen berufen war, hielt man die Fiktion der Rechtskontinuität fest und knüpfte durch eine fingirte Abdankung Jakobs II. die neue Dynastie an die alte an. Wenn hierdurch auch die Degeneration des monarchischen Staates in den parlamentarischen nicht gehindert werden konnte, so blieb die Möglichkeit, die bisherigen Formen des öffentlichen Rechtes aufrecht zu erhalten und ohne eine Kodifikation des gesammten Verfassungsrechtes einzelne neue Verfassungsgesetze, die sich als nothwendig erwiesen, an die historisch überkommene Ordnung anzuknüpfen. England hat daher bis heute keine besondere Verfassungsurkunde und unterscheidet Verfassungsgesetze in keiner Weise von anderen Gesetzen.

Trotz der vom Parlamente beabsichtigten Wahrung der Rechtskontinuität machten sich doch im Volke unter dem Eindrucke der Revolution die Ideen des Vertragsstaates und der Volkssouveränetät mit unwiderstehlicher Gewalt geltend. Ihren klassischen Ausdruck fanden diese Ideen unmittelbar nach der Revolution durch John Locke in seinen Two treatises of Government, der ersten Theorie des konstitutionellen Staatsrechts. Nach den Grundsätzen des Naturrechtes, wie sie von Locke ausgeführt werden, beruht der Staat auf dem Vertrage der von Natur freien und gleichen Individuen. Die konkrete Staatsverfassung folgt dagegen aus dem Naturrechte an sich nicht, sondern kann durch die Willensentschließung der Begründer des Staates verschieden bestimmt werden. So fällt die ursprüngliche Verfassung mit der Staatsgründung zusammen. Obgleich nun in jedem Staate verschiedene Gewalten bestehen, die nach Maßgabe der Verfassung ausgeübt werden, bleibt doch im Volke noch eine allerhöchste, selbst über der Gesetzgebung stehende Gewalt

zurück, den Träger der gesetzgebenden Gewalt zu ändern und zu entfernen, wenn es findet, daß er dem gesetzten Vertrauen nicht entspricht. So scheidet sich hier zunächst in der Theorie eine höchste verfassunggebende Gewalt des souveränen Volkes von der gewöhnlichen Gesetzgebung. Auf Locke sind in letzter Linie sowohl die amerikanischen Konventionen wie die europäischen konstituirenden Versammlungen zurückzuführen.

Während man in England den Bruch des historischen Rechtes, der durch die Revolution von 1688 entstanden war, durch Fiktionen künstlich überklebt hatte, wurden die Lehren des Naturrechtes in Nordamerika zur politischen Macht. Bei dem Abfalle der Kolonien vom Mutterlande war die Thatsache nicht aus der Welt zu schaffen, daß die Fülle der Staatsgewalt der Gesammtheit der Staatsangehörigen anheimgefallen war. Nur von dem Prinzipe der Volkssouveränetät aus war also eine neue Verfassungsbildung möglich. Selbst wenn einige Staaten noch die alten königlichen Charters der kolonialen Periode eine Zeit lang beibehielten, war es doch jetzt nur der Wille des Volkes, auf dem die Verfassung des Staates beruhte. Das Volk konstituirt sich selbst als Staat und die einzelnen Gewalten durch die Verfassung. Da diese erst die Grundlage der gesetzgebenden Gewalt bildet, kann letztere nicht ihre eigene Vollmacht verändern und sich damit über den Vollmachtgeber stellen. Die Verfassungsgesetzgebung liegt daher außerhalb der Kompetenz der gesetzgebenden Organe und ist dem Volke selbst verblieben. Sie wird geübt durch besonders für diesen Zweck gewählte Konventionen, meist unter ausdrücklichem Vorbehalt einer Genehmigung der Verfassungsgesetzgebung, die sich nicht auf das materielle Verfassungsrecht zu beschränken braucht, durch das Volk. In dem gleichen Sinne ist die Verfassung der Vereinigten Staaten, welche die verschiedenen Gewalten des Bundesstaates konstituirt, entstanden, indem das Volk der einzelnen Staaten entweder unmittelbar oder durch besondere Konventionen den Entwurf der Philadelphia-Konvention annahm. Verfassungsänderungen werden vom Kongresse mit Zweidrittelmehrheit beschlossen, bedürfen jedoch der endgiltigen Annahme durch drei Viertel sämmtlicher Staaten, deren Votum je nach dem Beschlusse des Kongresses entweder durch die Legislaturen oder durch besondere Konventionen abzugeben ist.

Mit der revolutionären Durchbrechung der Rechtskontinuität

und dem Heimfalle der bisher in einer selbstständigen Monarchie verkörperten Staatsgewalt mußte die Idee einer besonderen verfassunggebenden Gewalt des Volkes auch in Europa zur Anerkennung gelangen. Dies geschah zunächst in Frankreich durch die Revolution. Die Verfassung erscheint hier als der konstituirende Akt des durch die Revolution in den Naturzustand zurückversetzten Volkes. Da das Volk durch seine besonders für diesen Zweck gewählten Vertreter den Inhalt der Verfassung hat feststellen lassen, so entzieht sich ihre Abänderung der erst durch sie bestellten gesetzgebenden Gewalt. Die Abänderung kann nur erfolgen durch eine neue, für die Verfassungsrevision gewählte außerordentliche Versammlung, womöglich unter Vorbehalt der ausdrücklichen Genehmigung des Volkes in seinen Urversammlungen. Die französische Revolution hat diese Grundsätze nicht nur theoretisch aufgestellt, sondern auch im praktischen Staatsleben zu verwirklichen versucht, hat aber dabei unter den Stürmen der politischen und sozialen Kämpfe eine dauernde Verfassungsbildung nicht zu Stande gebracht.

In der Gegenwart hat die Schweiz das Prinzip der Volkssouveränetät am folgerichtigsten bis in die äußersten Konsequenzen durchgeführt. Aber gerade dadurch geht der besondere Charakter der Verfassungsgesetze wieder verloren. Denn da die direkte Volksabstimmung auch bei anderen Gesetzen stattfinden kann oder muß, bleibt für die Verfassungsgesetze in der Regel keine formelle Eigenthümlichkeit übrig. Dies gilt namentlich von dem kantonalen Staatsrechte. Die Revision der Bundesverfassung erfolgt auf die Initiative einer Abtheilung der Bundesversammlung oder von 50 000 stimmberechtigten Bürgern. Zunächst wird die Frage, ob eine Revision stattfinden soll, dem Volke zur Abstimmung vorgelegt. Im Falle der Bejahung sind die Räthe neu zu wählen, um die Revision vorzunehmen. Die revidirte Bundesverfassung tritt dann in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der abstimmenden Bürger und von der Mehrheit der Kantone, die durch die in ihnen abstimmenden Bürger vertreten werden, angenommen wird.

In den anderen europäischen Staaten findet zwar eine unmittelbare Beschlußfassung des Volkes über Verfassungsgesetze nicht statt, dem Prinzipe der Volkssouveränetät wird jedoch dadurch Rechnung getragen, daß besondere, für die Verfassungsgesetzgebung gewählte konstituirende Versammlungen über das Verfassungsgesetz

beschließen. Dies gilt nicht nur für die erste nach der Revolution zu Stande gekommene Verfassung, sondern auch für spätere Verfassungsänderungen.

Den typischen Ausdruck für die Verfassungsgesetzgebung durch eine besondere Konstituante bietet die belgische Verfassung von 1831. Die gesetzgebende Gewalt hat hiernach nur zu erklären, daß zur Revision bestimmter Verfassungsartikel Anlaß vorliege. Mit dieser in Gesetzesform abgegebenen Erklärung sind die Kammern von Rechtswegen aufgelöst. Es sind nun innerhalb bestimmter Fristen die Wähler und demnächst die neuen Kammern zu berufen. Diese entscheiden in den Formen der gewöhnlichen Gesetzgebung über die der Revision unterworfenen Punkte. Doch wird für die Abstimmung eine Zweidrittelmehrheit erfordert. Die neuen Kammern bleiben dann aber überhaupt als Volksvertretung in Thätigkeit.

Diese Grundsätze der belgischen Verfassung sind fast wörtlich übernommen in den Verfassungen von Rumänien und den Niederlanden. Auch in Portugal wird für Verfassungsänderungen zunächst ein Beschluß der ordentlichen Legislative erfordert, worauf neugewählte konstituirende Kortes endgiltig entscheiden.

In Schweden und Norwegen sollen zwar ebenfalls die ordentlichen Organe der Gesetzgebung nicht endgiltig über Verfassungsänderungen beschließen. Doch werden sie mit der Annahme eines Verfassungsgesetzes nicht von Rechtswegen aufgelöst, sondern die Vorlage bleibt einfach liegen, bis eine Neuwahl der Volksvertretung stattgefunden hat. Diese neugewählte Volksvertretung entscheidet endgiltig in den Formen der gewöhnlichen Gesetzgebuug, in Norwegen jedoch mit Zweidrittelmehrheit.

Auch in Dänemark hält man trotz des monarchischen Prinzips es für erforderlich, daß das Volk Gelegenheit erhält, sich durch die Wahlen über die Verfassungsänderung unmittelbar zu äußern. Der Reichstag kann daher ein Verfassungsgesetz nur für erforderlich erklären. Er wird darauf, falls die Regierung diese Ansicht theilt, aufgelöst, und der neugewählte Reichstag beschließt definitiv über die Annahme unter königlicher Sanktion.

Im Gegensatze zu diesen Verfassungen, welche dem Prinzipe der Volkssouveränetät gemäß wenigstens durch besondere Wahlen eine indirekte Beschlußfassung des Volkes über die Verfassungsänderung erfordern, steht das gegenwärtige französische Recht. Die

republikanische Verfassung Frankreichs von 1875 ist bekanntlich nicht in einer einheitlichen Verfassungsurkunde, sondern in mehreren einzelnen Gesetzen über die Organisation der Staatsgewalten enthalten. Diese Gesetze haben den Charakter formellen Verfassungsgesetzes erlangt, indem ihre Abänderung der gewöhnlichen Gesetzgebung entzogen ist. Zu einer Verfassungsänderung gehört zunächst ein Beschluß jeder der beiden Kammern, daß Anlaß zur Revision vorliege. Darauf treten die beiden Kammern zur Nationalversammlung zusammen, die mit absoluter Mehrheit der Mitglieder beschließt. Eine Befragung des souveränen Volkes über die Verfassungsänderung findet also weder direkt noch indirekt statt, sondern die Nationalversammlung als die Vereinigung beider Kammern beschließt in Vertretung des Souveräns, ohne einer neuen Spezialvollmacht zu bedürfen. Es macht sich sogar die Tendenz geltend, Gegenstände, die früher zur Verfassungsgesetzgebung gehörten, der einfachen Gesetzgebung zu überweisen, weil bei letzterer das Schwergewicht in der Deputirtenkammer ruht, über Verfassungsgesetze dagegen die Kopfzahl der Mitglieder beider Kammern entscheidet.

Eine eigenthümliche Stellung nimmt das italienische Verfassungsrecht ein. Das Statut Karl Alberts von 1848, das noch heute die Verfassung des Königreichs Italien ist, war ursprünglich die aus der monarchischen Initiative hervorgegangene Verfassungsurkunde eines konstitutionellen Staates. Gleich der unter ähnlichen Umständen entstandenen Charte constitutionelle Ludwigs XVIII. kündigt sie sich an als ein unwiderruflicher und eidlich bekräftigter königlicher Gnadenbrief, sie will das ewige und unveränderliche Grundgesetz des Staates sein. Nun wurden aber sehr bald die Grundlagen des Staates völlig verändert. Schon als 1849 die Lombardei und andere norditalienische Gebiete mit Sardinien vereinigt werden sollten, mußte man an eine Verfassungsänderung denken und nahm der Zeitströmung entsprechend eine solche durch eine Konstituante in Aussicht. Bei der Vereinigung aller anderen italienischen Staaten mit dem Königreich Sardinien durch Volksabstimmungen wurde zwar eine gewisse Kontinuität der staatlichen Entwicklung gewahrt, doch gingen nicht die anderen Staaten in Sardinien, sondern dieses in dem neuen Einheitsstaate auf. Die Grundlage des letzteren bildete die Volkssouveränetät, wie sie sich in der Revolution von 1859/60 und in den Volksabstimmungen bethätigt hatte. Die von

Sardinien übernommene Verfassung war daher nicht mehr ein königlicher Gnadenbrief, sondern beruhte auf der Annahme des durch die Revolution zur Einheit gelangten italienischen Volkes. Da nun aber die Unveränderlichkeit eines Gesetzes dem Wesen der historischen Entwicklung widerspricht, und andererseits eine besondere Form für die Verfassungsänderung nicht vorgeschrieben war, so hat man keinen Anstand genommen, direkt oder indirekt die Verfassung durch einfaches Gesetz abzuändern. Italien besitzt daher zwar eine Verfassungsurkunde, aber kein formelles Verfassungsrecht.

In den monarchischen Staaten Deutschlands einschließlich Oesterreichs ging der Erlaß der Verfassungsurkunden hervor aus der monarchischen Initiative, indem der bisher absolute Monarch sich verfassungsmäßigen Selbstbeschränkungen unterwarf. Dies gilt auch für diejenigen Staaten, in denen über den Inhalt des neuen Verfassungsrechtes eine Verständigung mit einer Volksvertretung versucht wurde oder thatsächlich stattfand. Den Erlaß der Verfassungsgesetze auf das Volk zurückzuführen, lag bei der absoluten Haltlosigkeit des Prinzips der Volkssouveränetät in Deutschland gar keine Veranlassung vor. Wenn man gleichwohl die Verfassungsurkunde einer Abänderung nur in besonderen erschwerten Formen unterworfen wissen wollte, so beruht dies lediglich auf dem Gesichtspunkte der politischen Zweckmäßigkeit, daß die Grundlagen des öffentlichen Rechtes möglichst feststehende und deshalb übereilten Abänderungen entzogen sein sollen.

Hieraus ergiebt sich, daß die besonderen Formen des Verfassungsgesetzes wesentlich andere sind als in den Staaten der Volkssouveränetät. Sie laufen nirgends auf eine besondere Befragung des Volkes hinaus, sondern es besteht entweder die Nothwendigkeit einer mehrfachen Beschlußfassung der Volksvertretung oder die einer verstärkten Majorität. So erfordert Preußen in jeder Kammer zwei Abstimmungen, zwischen denen je 21 Tage liegen müssen, Oesterreich und Württemberg Zweidrittelmajorität, Bayern, Sachsen und Baden dieselbe bei Anwesenheit von mindestens drei Vierteln der Mitglieder in jeder Kammer. Außerdem ist in Sachsen diese Beschlußfassung in zwei auf einander folgenden Ständeversammlungen, und in Bayern bei Initiativanträgen des Landtages eine Vorberathung und mehrmalige Beschlußfassung des Landtages erforderlich. In Hessen ist für jede Kammer eine bestimmte Mitgliederzahl vorgeschrieben, die

sich für das Verfassungsgesetz aussprechen muß. Im Uebrigen ist das Verfassungsgesetz ein Gesetz wie jedes andere, es ergeht also als eine vom Landesherren mit Zustimmung der Volksvertretung erlassene Verordnung.

§. 5. Die Verbindlichkeit der Gesetze.

Die Verbindlichkeit der Gesetze wie der allgemeine Rechtsnormen enthaltenden Verordnungen wird begründet durch die Publikation, welche den Unterthanen förmlich von dem Erlasse des staatlichen Aktes Kenntniß giebt.

In dem ständischen Staate war es Sitte, daß die Gesetze, über welche eine Vereinbarung zwischen dem Landesherrn und den Ständen stattgefunden hatte, am Schlusse der Tagung in einem Reichs- oder Landtagsabschiede zusammengefaßt und auf diese Weise feierlich publicirt wurden. Im Deutschen Reiche hörte dies auf mit dem Jüngsten Reichsabschiede von 1654. Da nach dieser Zeit der Reichstag überhaupt nicht mehr aus einander ging, blieb nichts Anderes übrig, als die einzelnen Reichstagsbeschlüsse dem Kaiser zur Sanktion vorzulegen und zu publiciren. Der Modus, daß alle Gesetze der Session in einem Reichsabschiede zusammengefaßt und auf diese Weise im Reichstage selbst feierlich bekannt gegeben wurden, bestand auch in Ungarn bis auf die neueste Zeit. Erst ein Gesetz von 1868 schaffte die Zusammenfassung in einem Reichsabschiede und ein Gesetz von 1881 die Publikation im Reichstage überhaupt ab. Nur in England hat sich die ältere Form bis heute erhalten. Die Publikation des Gesetzes erfolgt daher durch den König in feierlicher Sitzung des Oberhauses, nachdem die Gemeinen an die Schranke entboten sind. Dementsprechend werden die Gesetze citirt nach dem Regierungsjahre des Monarchen unter fortlaufenden Kapitelüberschriften, z. B. 52 & 53 Victoria chapt. 7.

Der absolute Staat des 17. und 18. Jahrhunderts gelangte dagegen zu einer Individualisirung und Lokalisirung der Publikation. Jedes einzelne Gesetz wurde an die Behörden versandt, an den Gemeindehäusern angeschlagen, von den Kanzeln verlesen und auszugsweise in den Zeitungen veröffentlicht. Damit wurde die Vermuthung begründet, daß jeder Betheiligte von dem Gesetze auch wirklich Kenntniß habe.

Dies änderte sich erst unter dem Einflusse des französischen

Rechtes, welches nach der Revolution die Publikation der Gesetze von Neuem zu einem Formalakte gestaltete. Die Publikation sollte in einer Gesetzsammlung erfolgen und das Gesetz, soweit es selbst nichts Anderes bestimmte, eine gewisse Zeit nach dieser Publikation in Kraft treten. Nach diesem Vorgange sind fast durchgängig besondere Gesetzsammlungen eingeführt worden, welche zur Publikation der Gesetze und bestimmter Verordnungen dienen. Diese Publikation begründet im Allgemeinen nicht bloß eine im einzelnen Falle zu widerlegende Vermuthung, daß Jemand von dem Gesetze Kenntniß habe, sondern eine Vermuthung, gegen die jeder Gegenbeweis ausgeschlossen ist. Die Publikation ist wieder wie im ständischen Staate zu einem Formalakte geworden, auf dem die Verbindlichkeit des Gesetzes beruht.

Nun ist aber die Möglichkeit vorhanden, daß rechtsungiltige Gesetze und Verordnungen publizirt und durch die Publikation ihnen gegenüber von Behörden und Unterthanen Gehorsam gefordert wird. Es kann beispielsweise ein Gegenstand, der in das Gebiet der besonderen Verfassungsgesetzgebung fällt oder mit dieser im Widerspruch steht, nur durch gewöhnliches Gesetz, oder ein Gegenstand, der verfassungsmäßig durch Gesetz geregelt werden muß, nur durch Verordnung normirt sein. Da der rechtswidrig erlassene Staatsakt der rechtlichen Existenz entbehrt, so ist ein rechtsungiltiges Gesetz überhaupt kein Gesetz, eine rechtsungiltige Verordnung überhaupt keine Verordnung. Die rechtsungiltigen Staatsakte sind staatsrechtlich ein Nichts und können auch von jedem als nichtig behandelt werden. Mit Aufstellung dieses Grundsatzes kommt man aber kaum einen Schritt weiter, es fragt sich vielmehr, wer im gegebenen Falle die Rechtsgiltigkeit zu prüfen und die Nichtigkeit festzustellen hat.

Das nichtige Gesetz und die nichtige Verordnung ist selbstverständlich für alle Staatsangehörigen und Behörden in gleicher Weise nichtig. Räumt man denselben nun ein Prüfungsrecht ein, so wird dies in dem Falle von besonderer praktischer Wichtigkeit werden, wenn die Gerichte einem Gesetze oder einer Verordnung wegen Nichtigkeit die Anwendung versagen. Man spricht deshalb vorwiegend von einem richterlichen Prüfungsrechte nicht im Sinne einer auf die Gerichte beschränkten Befugniß, sondern als dem springenden Punkte der ganzen Frage.

Zu unterscheiden sind dabei zwei wesentlich von einander verschiedene Momente, einmal die Prüfung des rechtsgiltigen Zustandekommens eines Gesetzes, insbesondere seiner Verfassungsmäßigkeit und zweitens die Prüfung der Rechtsgiltigkeit der Verordnungen.

In dem absoluten Staate ist für Gesetzgebung wie für Regierung allein der Wille des Herrschers maßgebend. Bei der verschwommenen und unsicheren Grenze zwischen den einzelnen Staatsfunktionen kann sich die Prüfung nur darauf erstrecken, ob wirklich eine wahre Willenserklärung des Herrschers vorliege. Die Versagung des Gehorsams gegenüber einer Verordnung kann im absoluten Staate nur von dem Gesichtspunkte aus stattfinden, daß die betreffende Anordnung erschlichen sei. Dagegen muß dem authentisch feststehenden wahren Willen des Herrschers unter allen Umständen Gehorsam geleistet werden.

Die Frage des Prüfungsrechtes kann daher erst in dem Verfassungsstaate von Bedeutung werden.

Das englische Recht schließt jede richterliche Prüfung eines Parlamentsgesetzes hinsichtlich seiner Zweckmäßigkeit wie seines rechtsgiltigen Zustandekommens unbedingt aus.[1]) Es beruht dies auf der Erwägung, daß die Akte der höchsten Gewalt im Staate nicht der Nachprüfung eines anderen Organes unterworfen sein können, und daß lediglich das Parlament selbst Richter seiner eigenen Handlungen ist. Frühere Versuche, ein Prüfungsrecht der Gerichte wegen Uebergriffs des Gesetzes in das Gebiet der königlichen Prärogative oder wegen Unvernünftigkeit oder Undurchführbarkeit des Gesetzes zuzugestehen, finden in der gegenwärtigen Jurisprudenz keinen Boden mehr. Die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes kann überhaupt nicht in Frage kommen, da dem englischen Rechte der Begriff besonderer Verfassungsgesetze fremd ist. Dagegen müssen die Gerichte, eben weil die Autorität des Parlamentes und seiner Akte die höchste ist, prüfen, ob die Akte anderer Staatsfaktoren, insbesondere königliche Verordnungen sich mit dem Gesetze in Uebereinstimmung befinden. Daraus ergiebt sich ein unbedingtes Prüfungsrecht der Gerichte für die Rechtsgiltigkeit der Verordnungen. Dieses Prüfungsrecht ist seit Jahrhunderten anerkannt worden, selbst unter den absolutistischen

---

[1]) Vgl. Brinton Coxe, An Essay on Judicial Power and Unconstitutional Legislation, Philadelphia 1893, p. 178 ff.

Tendenzen der Stuarts versuchte man rechtswidrigen königlichen Verordnungen, wie der Auferlegung des Schiffsgeldes und der Dispensation von Parlamentsgesetzen, nicht dadurch Geltung zu verschaffen, daß man eine richterliche Prüfung königlicher Verordnungen verbot, sondern dadurch, daß man die Gerichte korrumpirte, um günstige Entscheidungen zu erlangen.

Diese altüberkommenen Grundsätze des englischen Common Law wurden auch nach Nordamerika verpflanzt. Durch die formelle Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränetät mit der Unabhängigkeitserklärung trat aber an die Stelle der Omnipotenz des Parlamentes die oberste Gewalt des Volkes, das sich durch die Verfassung als politischen Körper organisirt und nach dem Prinzipe der Theilung der Gewalten die einzelnen Staatsfunktionen auf verschiedene einander koordinirte Organe überträgt. Derselbe Grundsatz der Unterwerfung der Gerichte unter die höchste staatliche Autorität, der in England eine Prüfung des rechtsgiltigen Zustandekommens der Gesetze ausschloß, mußte in Nordamerika dazu führen, den Gerichten eine Prüfung zuzugestehen, ob die Akte der ihnen koordinirten gesetzgebenden Gewalt sich mit dem in der Verfassung ausgesprochenen Willen der höchsten Autorität in Uebereinstimmung befanden. Die Gerichte haben also die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zu prüfen. Zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gehört es aber namentlich, daß bei seinem Erlasse die in der Verfassung vorgeschriebenen Formen beobachtet sind. Das richterliche Prüfungsrecht erstreckt sich daher auf das rechtmäßige Zustandekommen des Gesetzes überhaupt, soweit die Gerichte dasselbe zu konstatiren in der Lage sind. Aus der Aufgabe der Gerichte, das geltende Recht anzuwenden, folgt aber ferner, daß sie denjenigen Regierungsakten, welche mit dem Gesetze im Widerspruch stehen, die Anwendung zu versagen haben. Das Prüfungsrecht ist also in Nordamerika ein unbeschränktes und erstreckt sich sowohl auf Gesetze wie auf Verordnungen.

Wesentlich andere Folgerungen, die dauernd die französische Rechtsentwicklung bestimmt haben, zog die französische Revolution seit der Verfassung von 1791 aus dem Prinzipe der Theilung der Gewalten. Für sie handelte es sich vor allen Dingen darum, den neuen revolutionären Rechtszustand, der auf Parlamentsbeschlüssen und Verwaltungsakten beruhte, sicher zu stellen gegen jeden Eingriff

der Gerichte. Besonders die Versuche der alten Parlamente, die königliche Gesetzgebung zu kontroliren, nöthigten hier zur Vorsicht. Den Gerichten wird daher verboten, irgend einen Akt der Gesetzgebung oder der Exekutive zu ihrer Kognition zu ziehen. Damit ist eine Prüfung der Rechtsgiltigkeit der Gesetze und Verordnungen ausgeschlossen. Die ordnungsmäßig publizirten Akte sind auch rechtsverbindlich, selbst wenn sie rechtsungiltig sein sollten, und müssen daher befolgt werden. Nur im Wege der Petition und Beschwerde ist seitens des Einzelnen, nur durch parlamentarische Beschlüsse in dem Verhältnisse von Volksvertretung und Regierung die Geltendmachung der Rechtsungiltigkeit möglich.

Von den europäischen Staaten, welche das Prinzip der Volkssouveränetät zum Ausgangspunkte ihres öffentlichen Rechtes machen, hat sich nur Norwegen dem amerikanischen Systeme vollständig angeschlossen.

Die meisten Staaten ziehen trotz des Bestrebens, das Prinzip der Volkssouveränetät durch die Theilung der Gewalten zu verwirklichen, weder die Konsequenzen des nordamerikanischen Systems, welches das Hauptgewicht auf die Volkssouveränetät legt, noch die des französischen, welches aus der Theilung der Gewalten entwickelt ist. Wenn auch in der Verfassung vorwiegend der Wille des souveränen Volkes verkörpert ist, so erscheint doch auch jedes andere Gesetz als Ausdruck des allgemeinen Willens. Der Unterschied zwischen beiden verschwindet um so mehr, als in beiden Fällen das Volk seinen Willen nur durch seine Vertreter erklärt. Die Prüfung der Rechtsgiltigkeit der Gesetze durch die Gerichte, wodurch letztere zu einem Kontrolorgane der gesetzgebenden Gewalt werden würden, ist daher regelmäßig ausgeschlossen. Ueber ihre Anwendbarkeit entscheidet der Formalakt der Publikation, und für die Rechtsgiltigkeit ihrer Handlungen ist die gesetzgebende Gewalt ihr eigener Richter. Andererseits folgt aus der Verpflichtung der Gerichte, das Gesetz zur Anwendung zu bringen, diejenige, jeder Verordnung die Anerkennung zu versagen, welche mit dem Gesetze im Widerspruche steht. Die Gerichte haben also ein unbedingtes Prüfungsrecht der Rechtsgiltigkeit von Verordnungen. Dieses dem englischen entsprechende System ist ausdrücklich anerkannt für Belgien, die Niederlande, Italien und Portugal.

Auch in der Schweiz ist der in Nordamerika streng durch-

geführte Gegensatz zwischen Verfassungs- und anderen Gesetzen verblaßt, die Kantonalverfassungen kennen zum Theil den Begriff des formellen Verfassungsgesetzes überhaupt nicht mehr. Die Folge ist, daß ein richterliches Prüfungsrecht in Bezug auf die Rechtsgiltigkeit der Gesetze als der Ausflüsse der höchsten Staatsgewalt fortfällt. Das Gericht als das zur Rechtsanwendung berufene Organ muß dagegen einer rechtsungiltigen Verordnung die Anerkennung versagen. Die endgiltige Entscheidung darüber, ob die Ansicht der Regierung oder der Rechtsprechung die zutreffende ist, bleibt aber dem höchsten Staatsorgane, den gesetzgebenden Räthen, vorbehalten.

Von den monarchischen Staaten schließen einige, so namentlich Oesterreich und Preußen, ein richterliches Prüfungsrecht gehörig publizirter landesherrlicher Verordnungen ausdrücklich aus. Damit ist auch jede Erörterung der Rechtsgiltigkeit publizirter Gesetze unmöglich gemacht, da Gesetze nur eine besondere Art von landesherrlichen Verordnungen, nämlich die mit Zustimmung der Volksvertretung erlassenen sind. Von dem Systeme des französischen Rechtes unterscheidet sich das vorliegende dadurch, daß es nicht aus dem Prinzipe der Theilung der Gewalten gefolgert wird. Demnach erstreckt sich das Verbot auch nur so weit, als es ausdrücklich ausgesprochen ist. Insbesondere sind Verordnungen der Verwaltungsbehörden, soweit sie direkt oder als Incidentpunkt zur richterlichen Kognition gelangen, einer Prüfung ihrer Rechtsgiltigkeit nicht entzogen. Außerdem ist die Prüfung der Rechtsgiltigkeit von Gesetzen insoweit nicht ausgeschlossen, als ihre Uebereinstimmung mit den von der höheren Autorität des Bundesstaates erlassenen Anordnungen in Frage kommt.

Eine Reihe von Staaten endlich treffen eine Entscheidung über das Prüfungsrecht überhaupt nicht, sondern überlassen diese der Rechtswissenschaft. Hierher gehören namentlich Deutschland mit Ausnahme der Staaten, die wie Preußen das Prüfungsrecht ausdrücklich ausschließen, Schweden und bezüglich der Gesetze Dänemark, wo das Prüfungsrecht nur bei Verordnungen anerkannt ist. Die durch gesetzliche Vorschrift nicht beengte Entscheidung der Rechtswissenschaft wird aber verschieden ausfallen müssen für Gesetze und Verordnungen.

Das rechtsgiltige Zustandekommen eines Gesetzes beruht auf

internen Vorgängen im Schoße der Kammern und im Kabinette des Monarchen oder Präsidenten, die außerhalb dieses Gesetzgebungsorganismus stehende Behörden und Privatpersonen nachzuprüfen gar nicht in der Lage sind. Dies gilt namentlich auch von den Verfassungsgesetzen der monarchischen Staaten, für die besondere Formen der Geschäftsbehandlung, wie mehrmalige Abstimmung, verstärkte Majorität, Anwesenheit einer größeren Mitgliederzahl für die Beschlußfähigkeit 2c. vorgeschrieben sind. Hier können nur die bei der Gesetzgebung betheiligten Faktoren selbst das rechtsgiltige Zustandekommen des Gesetzes gewährleisten, sie sind Richter ihrer eigenen Handlungen. Insbesondere hat jeder später in die Gesetzgebung eintretende Faktor zu prüfen, ob in den vorhergehenden Stadien rechtmäßig verfahren ist. Das Schwergewicht der Prüfung ruht dabei selbstverständlich bei demjenigen Faktor, der die das Gesetz abschließende Thätigkeit durch dessen unterschriftliche Vollziehung und Anordnung der Publikation zu entwickeln hat. Für diejenigen, die es angeht, wird daher das Gesetz verbindlich durch die Thatsache der Publikation, selbst wenn in Folge eines Irrthums der gesetzgebenden Faktoren das Gesetz nicht rechtsgiltig zu Stande gekommen sein sollte.

Eine Ausnahme von diesen Grundsätzen greift nur in den Fällen Platz, in denen das Gesetz nicht unbedingt der Ausfluß der höchsten Gewalt ist, sondern sich mit den Anordnungen einer übergeordneten Autorität nicht in Widerspruch setzen darf. Zwei solcher Fälle sind denkbar. Im Staate der Volkssouveränetät ist die Verfassung der Ausdruck der höchsten Gewalt des Volkes, die noch über den gesetzgebenden Organen steht. Das Mitglied einer bundesstaatlichen Gemeinschaft ferner darf sich durch seine Landesgesetze nicht in Widerspruch setzen mit den Anordnungen des Bundesstaates. In beiden Fällen folgt aus der Gehorsamspflicht der Behörden und Unterthanen gegenüber der höchsten Autorität ein Recht und eine Pflicht zur Prüfung, ob die Gesetze der untergeordneten Gewalt mit denen der höheren übereinstimmen.

Verordnungen sind dagegen, wie alle Regierungsakte, gebunden an die Schranken des Gesetzes. Die Gehorsamspflicht gegenüber dem Gesetze ergiebt daher ein Recht zur Prüfung der Rechtsgiltigkeit der Verordnungen.

Kapitel III. Die Rechtsprechung.

§. 1. Geschichtliche Entwicklung der Rechtsprechung.

Die ursprüngliche Bedeutung der Rechtsprechung bei dem germanischen Völkern liegt darin, daß es sich hier ebenso wie bei der Schaffung neuen Rechtes um ein in die Sphäre der Volksfreiheit fallendes und deshalb der einseitigen Einwirkung der Staatsgewalt entzogenes Gebiet handelt. Volksrecht und Volksgericht stehen hierbei in den engsten Wechselbeziehungen. Wie das Recht nicht aus dem Willen des Staates hervorgeht, sondern lediglich innerhalb desselben besteht, so ist auch die Rechtsanwendung Sache des zwar vom Rahmen der staatlichen Organisation umspannten, aber doch nicht ein staatliches Organ bildenden Volksgerichts, das seine abschließende Bildung in dem Schöffenthume der karolingischen Zeit erhielt.

Die Schöffen haben für jeden einzelnen Fall das im Volke lebende Recht zu finden. Als Aufgabe der Rechtsanwendung gilt es also nicht, den einzelnen Fall unter die allgemeine Rechtsnorm zu subsumiren, sondern für den vorliegenden Fall aus dem Volksbewußtsein heraus das Recht zu weisen. An den konkreten Thatbestand als Obersatz schließt sich das gefundene Recht als Untersatz an, und aus beiden ergiebt sich als Schlußsatz das richterliche Urtheil.

Nur dieses Urtheil zu fällen, ist aber Sache der Schöffen. Gleichwohl ist mit der Urtheilsfällung die Rechtsanwendung noch nicht erschöpft. Die Abhaltung des Gerichtes bedarf einer Reihe vorbereitender Handlungen, die Gerichtssitzung der Leitung, das Urtheil des Befehls, sich nach ihm zu richten, und nöthigenfalls der Vollstreckung. Diese Anordnungen zu treffen, ist nicht Sache der Schöffen, sondern des bei der Urtheilsfällung nicht betheiligten staatlichen Organs, des Gerichtsvorsitzenden, der als Richter bezeichnet wird. Im ordentlichen Volksgerichte ist dieser Richter der Graf. Dem Richter liegt also nicht die logische Operation ob, das Recht zu weisen, sondern vermöge des ihm übertragenen Bannes die von der Rechtsordnung geforderten thatsächlichen Anordnungen zu treffen.

Diese Art der Rechtsanwendung steht aber in engster organischer Verbindung mit dem Volksrechte. Sie geht daher nur so weit,

als das Volksrecht selbst die Normen für die menschlichen Lebensverhältnisse giebt, gilt also im Allgemeinen nur für die Anwendung des Privat- und Strafrechtes, wobei freilich nicht zu vergessen ist, daß nach mittelalterlicher Anschauung die Grenzen des Privatrechtes sehr verschwommen sind, und manche Gegenstände, die nach moderner Auffassung in das Gebiet des öffentlichen Rechtes fallen, nach privatrechtlichen Grundsätzen behandelt werden. Soweit das Volksrecht keine Rechtsnormen giebt, haben der König und seine Organe das Recht des Bannes, d. h. des Gebotes und des Verbotes unter Strafandrohung sowohl für den einzelnen Fall als auch allgemein, ohne daß bei der Anwendung der auf Verordnung beruhenden Normen irgend welche Betheiligung der Schöffen stattfände.

Diese gemeinsame Grundlage der Rechtsprechung in allen germanischen Staaten werden zuerst durchbrochen in England durch die normannische Eroberung. Bei dem Zwiespalte zweier Nationalitäten mit verschiedenem Rechte, das sich erst allmählich zu einem neuen gemeinsamen Common Law ausgleicht, war die Weisung des Rechtes durch die Gerichtsgenossen aus der Volksüberzeugung heraus nicht mehr möglich. Die Gesetzgebung der Plantagenets trennt daher die Rechtsprechung von der Beweisfrage. Erstere wird zusammengefaßt in dem gelehrten Richterthume der Hofgerichte, welches für die Strafrechtspflege seine Ergänzung findet in den Friedensrichtern der Grafschaft. Die Feststellung der thatsächlichen Verhältnisse erfolgt dagegen für den Civil- wie den Strafprozeß durch die Jury, einen von einem königlichen Beamten ernannten Gemeindeausschuß. Damit hat die absolute Monarchie der Normannen die Rechtsprechung verstaatlicht, die altgermanische Auffassung, daß die Rechtsanwendung außerhalb der Aufgaben der Obrigkeit liege, vernichtet. Durch die Einfügung der Jury in die verstaatlichte Rechtsprechung blieb aber dieser ihr selbstständiger und unabhängiger Charakter gewahrt. Sie war nach wie vor rechtlich verschieden von der Verwaltung, unabhängig von dem willkürlichen Eingreifen höherer Behörden oder des Königs. Wo es sich wie bei den Rekursen an die Reichsgerichte nicht um die That-, sondern nur um die Rechtsfrage handelt, fällt die Jury naturgemäß fort. Außerdem erscheint als nothwendige Konsequenz der staatlichen Rechtsprechung die Auffassung, daß in dem Könige und den von ihm betrauten Räthen die oberste Rechtsprechung ruhe. Diese Auffassung verschafft sich

namentlich seit dem Reformationszeitalter Geltung durch die Betrauung des königlichen Rathes mit außerordentlichen Strafgewalten.

In den Staaten des Kontinents erhielt sich dagegen die altgermanische Auffassung länger. Auch nachdem die obrigkeitlichen Gewalten mit dem Besitze von Grundherren und Korporationen zu einer untrennbaren Einheit verschmolzen waren, beschränkte sich bis in das 15. Jahrhundert hinein die Gerichtsgewalt der Obrigkeit auf die Hegung des Gerichts und die Vollstreckung des von den Schöffen gefällten Urtheiles. Doch wirkten eine Reihe von Gründen zusammen, um auch auf dem Kontinente den Untergang der alten Gerichtsverfassung herbeizuführen.

Zuerst macht sich die zunehmende Zersplitterung der Gerichtsherrlichkeiten, namentlich bei den kleineren städtischen und ländlichen Gerichten geltend, die schließlich die nöthige Anzahl von Schöffen nicht mehr zusammenbringen können. Uebrig geblieben ist von diesen Gerichten nur die Gerichtsobrigkeit, der Richter, der nunmehr allein den Parteien das Recht gewähren mußte.

Von noch einschneidenderer Wirkung war der Untergang des alten Volksrechtes. Die Auflösung desselben in Rechte der einzelnen Stände hatte nur die Folge gehabt, daß an die Stelle der gemeinen Volksgerichte besondere Hof-, Stadt- und Landgerichte für Adel, Bürger und Bauern getreten waren, das Grundprinzip der Schöffenverfassung, die Unterscheidung von Gerichthalten und Urtheilen, hatte sich aber auch auf die neuen Standesgerichte verpflanzt. Wenn nun aber die Abänderung des geltenden Rechtes durch einseitige landesherrliche Verordnung zur reinen Machtfrage wurde, so war damit das geltende Recht überhaupt in die Machtsphäre der Staatsgewalt gestellt. Der Landesherr darf daher auch sämmtliche Rechtsnormen entweder selbst oder durch seine Organe zur Anwendung bringen. Diese Entwicklung wird unterstützt durch die Rezeption der fremden Rechte, in Folge deren die Schöffen nicht mehr selbst das Recht weisen, sondern sich an den Rath der landesherrlichen Beamten halten müssen. Soweit die Theilnahme der Schöffen an der Rechtsprechung nicht durch die Zersplitterung der Gerichte unmöglich gemacht ist, nimmt der Vorsitzende des Gerichtes an der Urtheilsfindung Theil. Die Beisitzer des Gerichtes andererseits vertauschen die alte Schöffenstellung mit derjenigen landesherrlicher

Beamten. Wie in Folge der Zersplitterung der Gerichtsbezirke von den kleineren Gerichten nur der bisherige Vorsitzende als Einzelrichter übrig geblieben ist, so entwickeln sich aus den größeren Gerichten die modernen Kollegialgerichte.

Beide Arten von Gerichten sind entweder unmittelbare oder, wie die Stadt- und Patrimonialgerichte, mittelbare landesherrliche Behörden, sämmtliche bei der Rechtsprechung betheiligten Personen einschließlich der bloßen Beisitzer unmittelbare oder mittelbare Organe des Landesherrn. Waren sie aber erst einmal zu solchen geworden, so lag kein Grund mehr vor, weshalb das für die übrigen landesherrlichen Behörden geltende Verhältniß, daß der Landesherr die Anordnungen seiner Behörden ändern und statt derselben sofort selbst eine Entscheidung treffen könne, nicht auch für die Gerichte gelten solle. Ebenso wie in England ist daher die Kabinetsjustiz oder wenigstens die rechtliche Zulässigkeit derselben die durch die Rechtslogik mit Nothwendigkeit geforderte Konsequenz der Umgestaltung der bisherigen Gerichtsverfassung, der Verwandlung der Gerichte in landesherrliche Behörden.

In den kleineren deutschen Territorien, deren Landesherren es nicht gelang, den Einfluß der Landstände zu brechen und die Abhängigkeit ihres Landes von den Reichsgerichten zu lösen, hielten aber Landstände und Reichsgewalt wenigstens nach Möglichkeit an der älteren Auffassung fest, daß eine Rechtsprechung durch den Landesherrn persönlich eine rechtswidrige Handlungsweise sei. Die Nothwendigkeit, die Unstatthaftigkeit der Kabinetsjustiz sich immer von Neuem in den Landtagsabschieden reversiren zu lassen, und die trotzdem immer wiederkehrenden Versuche einer persönlichen Rechtsprechung durch den Landesherrn, von der die ältere Zeit keine Spuren zeigt, beweist aber aufs Deutlichste, daß die Ausschließung des Landesherrn von der persönlichen Rechtsprechung in den veränderten Rechtsverhältnissen keinen Boden mehr fand, sondern nur durch äußere Machtfaktoren künstlich aufrecht erhalten wurde.

Wo diese Hindernisse nicht im Wege standen, wie namentlich unter den deutschen Staaten in Brandenburg-Preußen, griff ohne Weiteres die Kabinetsjustiz Platz. Sie gilt in Brandenburg schon seit Anfang des 16. Jahrhunderts als staatsrechtlicher Fundamentalgrundsatz. Das Recht des Landesherrn, die Gerichte zu organisiren, ergiebt sich einzig daraus, daß er Quelle der Rechtsprechung ist.

Die höchſten preußiſchen Gerichte haben ſich geradezu entwickelt aus der perſönlichen Gerichtsbarkeit des Kurfürſten, der als Quelle der Rechtſprechung jenes perſönliche Recht noch über ſeinen oberſten Gerichten in Anſpruch nahm. In Frankreich hat nicht einmal die ſehr bedeutende Unabhängigkeit der Parlamente eine wirkſame Schranke der Kabinetsjuſtiz gebildet. Soweit auf ihre Entſcheidungen ein wirkſamer Einfluß nicht auszuüben war, wurden ihnen vermöge des Evokationsrechtes der Verwaltungsbehörden einzelne Sachen einfach entzogen, oder auch aus königlicher Machtvollkommenheit unmittelbar Entſcheidungen des Monarchen gefällt.

Aus der Kabinetsjuſtiz ergiebt ſich insbeſondere die Befugniß des Monarchen, die von ſeinen Gerichten verhängten ſchwereren Strafen zu beſtätigen, bevor ſie vollſtreckt werden dürfen, alle Strafen zu ſchärfen, zu mildern und zu erlaſſen oder auch Strafunterſuchungen einfach niederzuſchlagen. So findet das Begnadigungsrecht in ſeinem weiteſten Umfange ſeine hiſtoriſche Quelle in der Kabinetsjuſtiz.

In England erklärte bereits das lange Parlament gegenüber den Mißbräuchen der Sternkammer in st. 16 Car. I c. 10 die adminiſtrative Strafgewalt und Civiljuſtiz des Privy Council und alle Nebeninſtitute der Sternkammer für aufgehoben. Die Kabinetsjuſtiz war damit thatſächlich beſeitigt. Da nach der Revolution von 1688 die Declaration of Right von 1688 auch ausſprach, daß das Dispenſationsrecht in ſeinem zuletzt behaupteten und geübten Umfange der geſetzlichen Exiſtenz entbehre, blieb von der einſtigen Kabinetsjuſtiz nur das Begnadigungsrecht übrig. Die Einwirkung des Monarchen oder der Verwaltung auf die rechtliche Entſcheidung des einzelnen Falles war hiernach ausgeſchloſſen. Immerhin ging aber, wie jede Staatsfunktion im monarchiſchen Staate, die Rechtspflege auf den König, in deſſen Namen ſie gehandhabt wurde, als die letzte Quelle zurück. Erſt die Degeneration des monarchiſchen Staates in den parlamentariſchen hat dem Monarchen thatſächlich die Ausflüſſe ſeiner Juſtizgewalt, die Ernennung der Richter und das Begnadigungsrecht entzogen und auf das parlamentariſche Miniſterium übertragen.

Jedenfalls bot die Beſeitigung der Kabinetsjuſtiz in England der Lehre von der Theilung der Gewalten eine geeignete Grundlage für die Behauptung, daß die richterliche Gewalt als weſentlich ver-

schieden von den anderen Staatsfunktionen ihren Träger lediglich in den Gerichten habe. Durch die Lehre von der Theilung der Gewalten kehrt von England her nach dem Kontinent die auch hier nie ganz erloschene altgermanische Auffassung von der Unabhängigkeit der Rechtsprechung wieder zurück. Allerdings hatte in der Zwischenzeit sowohl in England wie auf dem Kontinent die Entwickelung einen unverlierbaren Fortschritt gemacht: die Rechtsprechung stand nicht mehr als besonderes Volksrecht außerhalb des Staates und im Gegensatz zur Obrigkeit, sondern war in die Staatsfunktionen organisch eingefügt. Wenn der moderne Staat als eine alle Lebensverhältnisse umspannende Herrschaft diese Verstaatlichung der Rechtsprechung auch nie wieder preisgeben konnte, so wird doch die mit diesem Fortschritt entstandene Kabinetsjustiz abgeschnitten und die Unabhängigkeit der Rechtspflege wieder hergestellt.

Am leichtesten war dies in den Staaten, die das Prinzip der Volkssouveränetät mit der Theilung der Gewalten annahmen. Da alle Gewalten auf das Volk als letzte Quelle zurückgeführt und durch besondere verfassungsmäßige Organe ausgeübt werden, so ergiebt die Uebertragung der Rechtspflege auf die Gerichte gleichzeitig die organische Einfügung der Rechtsprechung unter die Staatsfunktionen und ihre Unabhängigkeit von jeder fremden Einwirkung.

Schwieriger war die Beseitigung der Kabinetsjustiz in den konstitutionellen Staaten. Da hier jedes staatliche Recht ein solches des Monarchen ist, mußte auch die Rechtsprechung monarchisches Recht bleiben. Eine verfassungsmäßige Beschränkung des Monarchen war nur in der Ausübung dieses Rechtes möglich. Der Monarch selbst bethätigt seine Justizgewalt nur noch in der Weise, daß er — in der Form des Gesetzes — die Gerichte organisirt, daß er die Richter ernennt, und daß er in Strafsachen ein Begnadigungsrecht ausübt. Dagegen kann er im einzelnen Falle die Rechtsprechung nicht selbst, sondern nur durch seine gesetzlich bestellten Organe, die Gerichte ausüben.

Nach dem Vorbilde der konstitutionellen Staaten ist 1864 auch in Rußland für den größten Theil des Staatsgebietes die Kabinetsjustiz aufgehoben und die Ausübung der Gerichtsbarkeit lediglich den Gerichten übertragen worden. Die volle Unabhängigkeit der Rechtspflege ist aber damit keineswegs hergestellt, da immer die

Möglichkeit besteht, im administrativen Wege oder durch Ausnahmegerichte Strafen zu verhängen.

§. 2. Das Wesen der Rechtsprechung.

In der Thätigkeit der richterlichen Behörden ist ein materieller Unterschied von derjenigen anderer Staatsorgane nicht zu erkennen. Sie besteht vorwiegend in der Anwendung gewisser Rechtsnormen. Jede Rechtsanwendung hat aber zum Gegenstande eine thatsächliche Anordnung, welche den in der Rechtsnorm unter gewissen Voraussetzungen geforderten thatsächlichen Zustand herstellt. Das richterliche Urtheil ist also eine thatsächliche Anordnung und zwar ein Vollzugsakt. Während die Rechtsnorm bestimmt, daß der Diebstahl mit Gefängniß zu bestrafen, daß entnommene Darlehne zurückzuzahlen sind, trifft das richterliche Urtheil die Anordnung, daß A., der gestohlen hat, in das Gefängniß zu schicken, daß B., der ein Darlehen erhalten, dasselbe zurückzuzahlen hat. Das Wesentliche des Urtheils, sein Tenor, besteht also in der thatsächlichen Anordnung.

Wie jede Rechtsanwendung setzt auch die im Urtheile enthaltene thatsächliche Anordnung voraus, daß im Wege der logischen Deduktion der konkrete Fall unter die allgemeine Rechtsnorm subsumirt ist. Dies ist keine Eigenthümlichkeit der richterlichen Thätigkeit, sondern der Rechtsanwendung überhaupt. Auch der Polizeibeamte, der einen Verbrecher zur Wache sistirt, der Zollbeamte, der bei Revision der Koffer eines Reisenden steuerbare Objekte entdeckt und den Zoll einzieht, muß in gleicher Weise den konkreten Fall unter die allgemeine Rechtsnorm subsumiren und den von letzterer geforderten thatsächlichen Zustand herstellen. Die größere oder geringere Schwierigkeit der erforderlichen logischen Operation läßt das Wesen der Sache unberührt. Ebenso ist es ein für das Wesen des Rechtsaktes unerheblicher Unterschied, daß der Richter von den Gründen seiner Anordnung nicht nur wie die übrigen Staatsorgane den vorgesetzten Dienstbehörden, sondern den Parteien Rechenschaft zu geben hat.

Die richterliche Thätigkeit ist also eine Rechtsanwendung wie jede andere. Das französische Recht und seine Nachbildungen in dem Bemühen, nach dem Prinzipe der Theilung der Gewalten in der Rechtsprechung eine von den anderen Staatsfunktionen materiell

verschiedene Thätigkeit zu entwickeln, beschränkt die Gerichte auf die reine Rechtsprechung im Civil- und Strafprozesse. Die wirkliche Herstellung eines materiellen Unterschiedes der Thätigkeit der Gerichte von der der Verwaltungsbehörden gelingt aber hier schon um deßwillen nicht, weil auch die Verwaltungsbehörden das Recht anzuwenden haben, wenn auch ihre Thätigkeit sich nicht darauf beschränkt. In den germanischen Staaten, namentlich in Deutschland und England, giebt es aber auch für die richterlichen Behörden Gebiete freier Verwaltungsthätigkeit, in denen sie nicht nur Rechtsnormen anwenden, sondern innerhalb der Schranken des Gesetzes nach ihrem Ermessen entscheiden.

Der Unterschied der Rechtsprechung von den anderen Staatsfunktionen liegt daher nur in den besonderen Formen der Ausübung. Die modernen Verfassungsurkunden haben dafür die allgemein giltige Formel gefunden, daß die richterliche Gewalt ausgeübt wird durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte. In den der Rechtsprechung überwiesenen Materien hat die Entscheidung des einzelnen Falles unabhängig von jeder höheren Einwirkung lediglich durch die Gerichte zu erfolgen. Wie Regierung und Gesetzgebung bestimmt sich auch das Wesen der Rechtsprechung nicht nach dem Inhalte des betreffenden Staatsaktes, sondern nach den Formen, in denen er zu Stande kommt.

Diese Funktion ist eine eigene der Gerichte, wo die Grundsätze der Volkssouveränetät und der Theilung der Gewalten zur Anerkennung gelangt sind, und die Gerichte als eigene Träger der richterlichen Gewalt betrachtet werden. In dem monarchischen Staate, der alle Gewalten des Staates in der Person des Monarchen vereinigt, ist auch die richterliche Gewalt ein monarchisches Recht. Nur die Ausübung dieses Rechtes im einzelnen Falle ist dem Monarchen entzogen und den Gerichten übertragen. Gleichwohl ist die richterliche Gewalt des Monarchen kein bloß ruhendes Recht. Er übt diese Gewalt auch selbst aus, indem er — in den Formen des Gesetzes — die Gerichte organisirt und — in den Formen der Regierung — die richterlichen Beamten ernennt. Das Wesen der Rechtsprechung als einer besonderen formellen Staatsfunktion besteht aber eben darin, daß sie, mag die Quelle des staatlichen Rechtes das Volk oder der Monarch sein, ausgeübt wird durch unabhängige Behörden in prozessualen Formen.

Das der Rechtsprechung zugehörige Gebiet kann demnach eben so wenig wie das der Regierung oder der Gesetzgebung aus dem Begriffe selbst, sondern nur nach dem Inhalte des jeweiligen Rechtszustandes bestimmt werden. Dabei haben aber nach Zeit und Ort mannigfaltige Schwankungen stattgefunden.

Bei dem organischen Zusammenhange zwischen Volksrecht und Volksgericht, wie er der germanischen Rechtsauffassung eigenthümlich ist, ergab sich das Gebiet der Rechtsprechung von selbst. Die Anwendung des der einseitigen Einwirkung der Staatsgewalt entzogenen Volksrechtes, welches im Wesentlichen das Civil-, Straf- und Prozeßrecht umfaßt, ist Aufgabe der Volksgerichte. Die Rechtsprechung erscheint daher nur als Civil- und Strafrechtspflege.

Im ständischen Staate berührt die Auflösung des einheitlichen Volksrechtes in Rechte der einzelnen Stände den organischen Zusammenhang zwischen Recht und Gericht an sich nicht. Nur löst sich der ständischen Entwicklung entsprechend das einheitliche Volksgericht auf in besondere Hof-, Stadt- und Bauerngerichte. Von viel erheblicherem Einflusse war es, daß in dem ständischen Staate die obrigkeitlichen Befugnisse zu einem eigenen Rechte der besitzenden Klassen, in der Regel zu Pertinenzen ihres Grundbesitzes werden. Die Landeshoheit ist nur ein Aggregat obrigkeitlicher Befugnisse, die zusammen mit den Domänen den ererbten Besitz der landesherrlichen Familie bilden. Ihr steht nicht mehr die alte Volksfreiheit, die sich in Recht und Gericht der Einwirkung der Obrigkeit entzieht, sondern das besondere Recht der einzelnen Stände entgegen. Gelten aber die obrigkeitlichen Befugnisse im Wesentlichen als privater Besitz, der durch die besonderen Standesrechte geregelt wird, so folgt daraus die Ausdehnung der Rechtsprechung über das ganze Gebiet der Standesrechte.

In England hatte dagegen die normannische Eroberung in der Monarchie die Fülle der Staatsgewalt vereinigt, die Verwandlung der obrigkeitlichen Befugnisse in Pertinenzen des Privatbesitzes und die Auflösung des gesammten Rechtes in besondere Standesrechte verhindert. Hier bleibt daher die Rechtsprechung grundsätzlich auf das Gebiet des Privat- und Strafrechtes beschränkt. Erst mit der Beseitigung aller Zwangsbefugnisse des königlichen Rathes im 17. Jahrhundert geht auf die Reichsgerichte die Rechtskontrole der Verwaltung über, die in den Formen eines summarischen Prozesses

ausgeübt wird. Da auch die einzelnen Friedensrichter wie die friedensrichterlichen Sessionen ihre Verwaltungsthätigkeit als eine Art Rechtsprechung betrachten und ausüben, so entwickelt sich allerdings auch eine Rechtsprechung auf dem Gebiete der Verwaltung, aber wesentlich verschieden von der regelmäßig an die Jury gebundenen Civil- und Strafrechtspflege.

In den kontinentalen Staaten mußte die weite Ausdehnung der Rechtsprechung fallen, sobald die absolute Staatsgewalt das ständische Recht auf dem Gebiete der Verwaltung vernichtete. Dazu boten sich zwei Wege. Einmal unterschied man zwischen den wesentlichen Majestäts- und Hoheitsrechten, die nur dem Staate zustanden, und den Regalien, die durch staatliche Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen und Korporationen gelangen konnten, und schloß über die Majestätsrechte jede Rechtsprechung aus. Soweit sie hiernach noch zulässig war, entzog man sie jedoch aus politischen Gründen den ordentlichen Gerichten, die vielfach unter ständischem Einflusse standen, und übertrug sie den Verwaltungsbehörden überall da, wo das Interesse des Staates in irgend einer Weise betheiligt war.

Auf diesem Standpunkte ist das französische Recht im Wesentlichen stehen geblieben. Nur rechtfertigte man ihn seit der Revolution mit der Theilung der Gewalten. Die ordentlichen Gerichte sind also auf die Civil- und Strafrechtspflege beschränkt. Daneben besteht eine besondere Verwaltungsjurisdiktion, aber ohne die Garantien der richterlichen Unabhängigkeit in zahlreichen Fällen, in denen die Interessen des Staates und des Einzelnen mit einander kollidiren.

Dagegen wurde in Deutschland gegen Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts, nachdem die neue Rechtsordnung des absoluten Staates sich konsolidirt hatte, die bisherige Verwaltungsgerichtsbarkeit wieder den ordentlichen Gerichten übertragen, die somit in den Formen des Civil- und Strafprozesses auch über eine Reihe öffentlichrechtlicher Fragen entscheiden. Erst seit den sechziger Jahren macht sich das Bestreben geltend, auch auf dem Gebiete der Verwaltung einen wirksamen Rechtsschutz durch eine förmliche Gerichtsbarkeit besonderer Verwaltungsgerichte herzustellen. Besonders die preußische Gesetzgebung seit 1872 hat diesem Bestreben im weitest gehenden Maße Rechnung getragen. Durch die Begründung

dieſer neueren Verwaltungsgerichtsbarkeit iſt das Gebiet der Rechtſprechung weit über das urſprüngliche Gebiet der Civil- und Strafrechtspflege ausgedehnt. Die Rechtſprechung breitet ſich auf dieſe Weiſe immer weiter aus auf Koſten der Regierung und Verwaltung.

Das Gebiet der Rechtſprechung läßt ſich hiernach nirgends mehr durch eine allgemein giltige Formel, ſondern nur nach Maßgabe der Geſetzgebung der einzelnen Staaten, die meiſt in kaſuiſtiſchen Detailbeſtimmungen beſteht, abgrenzen.

Vierter Abſchnitt.

Die zuſammengeſetzten Staaten.

Abtheilung I.

Die Verbindung zwiſchen zwei Staaten.

§. 1. Koordinationsverhältniſſe unter zwei Staaten.

Zwei Staaten können zufällig denſelben Herrſcher haben. Dieſe Thatſache kann politiſch von Bedeutung ſein, rechtlich bleibt ſie vollſtändig gleichgiltig. Allerdings iſt ein Krieg unter den ſo verbundenen Staaten bei der Identität des Herrſchers ausgeſchloſſen. Im Uebrigen ſind ſie aber nicht nur ſtaatsrechtlich vollſtändig unabhängig von einander, ſondern können auch jeder eine ſelbſtſtändige Politik verfolgen, zumal wenn dieſer nicht vom Herrſcher, ſondern von anderen Organen des Staates ihre Richtung beſtimmt wird. Bei der vollkommenen Unabhängigkeit der beiden Staaten von einander kann auch das Thronfolgerecht in ihnen ein verſchiedenes, z. B. in dem einen die weibliche Thronfolge zuläſſig ſein, in dem anderen nicht. Die Verbindung der beiden Staaten unter einem Herrſcher hört dann, wie ſie durch bloße Thatſachen entſtanden iſt, auch thatſächlich und ohne weiteren Rechtsakt auf, ſobald nach den von einander abweichenden Thronfolgegeſetzen der Thron in beiden Staaten auf verſchiedene Perſonen übergeht. Dieſe rein thatſächliche Verbindung von zwei Staaten unter demſelben Herrſcher bezeichnet

man als Personalunion. Solcher Gestalt war über ein Jahrhundert hindurch die Verbindung von England und Hannover und über ein halbes Jahrhundert die Verbindung der Niederlande mit Luxemburg.

In der absoluten Monarchie wird aber die reine Personalunion sofort zu einer engeren Verbindung. Das öffentliche Recht der absoluten Monarchie löst sich auf in das Familienrecht des regierenden Hauses und in eine Verwaltungsordnung. Das Familienrecht kann für das regierende Haus natürlich nur ein einheitliches sein, und so steht wenigstens bis zum Aussterben des Hauses die Einheit der Thronfolge in den verbundenen Ländern fest. Ja man sucht beim drohenden Aussterben des Mannesstammes diese Einheit fortzuerhalten durch Einführung der subsidiären weiblichen Thronfolge, so in Oesterreich durch die pragmatische Sanktion, in Schleswig-Holstein durch die Bestrebungen, dem neuen dänischen Königshause auch die Thronfolge in den Herzogthümern zu sichern. Da ferner die Verwaltungsordnung ausschließlich vom Herrscher bestimmt wird, so kann er durch eine einheitliche Behördenorganisation die verschiedenen Länder allmählich zu einer Einheit verschmelzen.

Wo die einzelnen Länder unter einander noch durch das Band der Nationalität verbunden sind und höchstens provinzielle Unterschiede und Gegensätze bestehen, kann die absolute Monarchie durch die einheitliche Verwaltung geradezu einen neuen Einheitsstaat schaffen, innerhalb dessen die alten Territorien nur noch die Bedeutung einer historischen Reminiscenz haben. Auf diese Weise sind Preußen und die deutschen Mittelstaaten aus zahllosen Territorien des alten Reiches, Spanien aus den kleinen Königreichen der iberischen Halbinsel hervorgegangen.

Aber auch wo ein nationaler Gegensatz unter den verbundenen Ländern besteht, beschränkt sich die absolute Monarchie nicht auf die bloß thatsächliche Verbindung durch Personalunion. So wurden für Dänemark und die Herzogthümer eine Reihe gemeinsamer oberster Verwaltungsstellen begründet, und damit der Ausgangspunkt für einen dänischen Gesammtstaat geschaffen.[1]) Ebenso war Ungarn nach der pragmatischen Sanktion von 1723 bis zum Ausgleiche von 1867 durch gemeinsame Verwaltungsinstitutionen in dem Maße mit den

[1]) Vgl. v. Sybel, Begründung des deutschen Reiches Bd. 8, S. 6.

anderen Ländern des österreichischen Kaiserstaates verbunden, daß es zweifelhaft erscheinen konnte, ob die staatliche Existenz Ungarns nicht zu Gunsten der Gesammtmonarchie aufgehoben sei.[2])

Mit dem Untergange der absoluten Monarchie in fast dem ganzen Umfange der civilisirten Staatenwelt hat die durch das Familienrecht des herrschenden Hauses und gemeinsame Verwaltungsinstitutionen vermittelte Verschmelzung ursprünglich selbstständiger Staatswesen zu einem Gesammtstaate ihre Bedeutung verloren. Wie auf allen anderen Gebieten ist auch hier an die Stelle des persönlichen Willens des absoluten Herrschers die feste verfassungsmäßige Ordnung getreten. Die nicht bloß thatsächliche, sondern rechtliche Verbindung unter zwei Verfassungsstaaten durch einen Monarchen bezeichnet man als Realunion. Die typischen Beispiele hierfür bieten Schweden-Norwegen und Oesterreich-Ungarn.

Da die Realunion nicht nur eine thatsächliche, sondern eine rechtlich nothwendige Verbindung zweier Staaten unter einem Herrscher bildet, so muß das Rechtsverhältniß auch durch einen Rechtsakt begründet sein. Als solchen sah man früher die Verfassung der verbundenen Staaten an. Allein mit Recht ist demgegenüber in neuerer Zeit namentlich von Jellinek[3]) und Brie[4]) hervorgehoben worden, daß die derzeit bestehenden Realunionen auf Vertrag der betheiligten Staaten, so die zwischen Schweden und Norwegen auf der Reichsakte vom 31. Juli (6. August) 1815, die zwischen Oesterreich und Ungarn auf den Vereinbarungen, welche der pragmatischen Sanktion von 1723 und dem Ausgleiche von 1867 vorangingen, beruhen. In der That kann eine Verbindung unter selbstständigen Staaten ihre Rechtsgrundlage nur in einem Vertrage finden. Denn das Gesetz als einseitiger Staatsakt übt eine Wirksamkeit nur in dem Verhältnisse des Staates zu seinen Unterthanen, nicht aber zu fremden Staaten. Da das Gesetz jeden Augenblick vom Staate geändert oder aufgehoben werden kann, stellt es auch keine rechtliche Bindung des Staates dar. Dagegen verpflichtet der völkerrechtliche Vertrag die Staaten unter einander wechselseitig und begründet, wenn er die Verbindung mit einem Herrscher zum Gegen-

[2]) Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, S. 237.
[3]) A. a. O. S. 198.
[4]) Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886, S. 71.

stande hat, ein rechtliches Band unter ihnen. Doch würde der Vertrag allein hinwiederum nur völkerrechtliche Wirkungen haben und die Unterthanen der verbundenen Staaten als solche unberührt lassen. Er bedarf daher, um staatsrechtliche Wirksamkeit zu erlangen, übereinstimmender Verfassungsgesetze der verbundenen Staaten, wie solche auch in Schweden-Norwegen und in Oesterreich-Ungarn ergangen sind.

Gegenstand der Realunion ist die Gemeinsamkeit des Herrschers. Daß letztere nicht bloß wie bei der Personalunion als Thatsache hingenommen, sondern zum Gegenstande rechtlicher Ordnungen gemacht wird, hat seinen Grund darin, daß die verbundenen Staaten an der Gemeinschaft ein Interesse besonders zum Schutze gegen fremde Mächte haben, das sie sich rechtlich sichern wollen. Deshalb beschränkt sich auch die Gemeinschaft keineswegs auf die Person des Herrschers, sondern findet ihren Ausdruck in gemeinsamen Institutionen.

Die unirten Staaten haben, unter voller Wahrung ihrer staatlichen Sonderexistenz, einen gemeinsamen Herrscher. Dieser vereinigt also in sich zwei verschiedene staatsrechtliche Persönlichkeiten. Er führt demnach auch den Titel von jedem der beiden Staaten, und dieser mehrfache Titel ist nicht wie in den alten Monarchien eine bloße historische Reminiscenz aus der Zeit der Gesamtstaatsbildung, sondern entspricht den realen staatsrechtlichen Verhältnissen. Die Gemeinschaft des Herrschers wird dauernd gewährleistet durch eine übereinstimmende Thronfolgeordnung, die ein Auseinanderfallen der Staaten durch die Succession verschiedener Thronfolgeberechtigten verhindern soll. In Oesterreich-Ungarn ist jedoch der gemeinsame Herrscher nur gesichert, so lange noch Thronfolgeberechtigte aus dem Hause Habsburg-Lothringen vorhanden sind. Nach dessen Aussterben ist Ungarn ausdrücklich das Recht freier Königswahl zugestanden und keine Vorsorge getroffen, um die Fortdauer der gemeinsamen Monarchie zu sichern. Dagegen ist in Schweden-Norwegen nach dem Aussterben des regierenden Hauses eine gemeinsame Interimsregierung vorgesehen, und es soll, wenn die Wahl der beiden Volksvertretungen verschiedene Personen trifft, ein Ausschuß beider Volksvertretungen einen der beiden Gewählten zum Unionskönige bestellen.

Dem Auslande gegenüber treten die verbundenen Staaten als

Gesammtmacht auf. Dadurch ist vor Allem die Einheit der auswärtigen Politik bedingt. Krieg und Frieden wie politische Alliancen sind für beide Staaten gemeinsam. Doch ist dadurch nicht ausgeschlossen, daß Verträge nicht politischen Inhaltes, z. B. Handelsverträge, für jeden der betheiligten Staaten besonders abgeschlossen werden. Die Stellung als politische Gesammtmacht hat aber eine Reihe gemeinsamer Institutionen zur Folge.

In Schweden-Norwegen beschränkt sich diese Gemeinsamkeit im Wesentlichen auf die auswärtige Verwaltung. Bisher war die diplomatische und die konsularische Vertretung beider Staaten eine gemeinsame, wie auch fremde Staaten bei dem gemeinsamen Herrscher nur eine einzige diplomatische Vertretung unterhielten. Die Leitung der auswärtigen Verwaltung geschieht für beide Staaten durch den schwedischen Minister des Auswärtigen. Doch machen sich Bestrebungen geltend, die konsularische Vertretung beider Staaten zu trennen und ein gemeinsames Ministerium des Auswärtigen zu errichten. Im Uebrigen treten bei Angelegenheiten, die beide Staaten betreffen, entweder dem schwedischen Staatsrathe drei norwegische oder dem norwegischen drei schwedische Mitglieder hinzu.

Dagegen sind für Oesterreich-Ungarn die gemeinsamen Institutionen in weit höherem Maße entwickelt. Nicht nur die auswärtige Verwaltung, sondern auch das Heerwesen mit Ausnahme der Landwehr (Honved) ist ein gemeinsames, desgleichen die Kriegsflotte. Dementsprechend bestehen drei gemeinsame Ministerien, für das Auswärtige und das kaiserliche Haus, für das Heerwesen und für die gemeinsamen Finanzen. Die Mittel der gemeinsamen Institutionen werden für beide Staaten in einem Verhältnisse aufgebracht, das durch einen periodischen Ausgleich festgestellt wird. Für die Beschlußfassung über das gemeinsame Budget und die Kontrole der Verwaltung bestehen Delegationen der beiden Volksvertretungen, die gesondert tagen und nur, wenn sie sich nicht einigen können, zu einer einheitlichen Körperschaft zusammentreten. Im Uebrigen müssen die Gesetze über die gemeinsamen Institutionen in jedem Staate besonders erlassen werden. Dies gilt namentlich von den Militärgesetzen. Die beiden Staaten sind endlich durch ein Zoll- und Handelsbündniß geeinigt, das einen der Gegenstände des periodischen 10jährigen Ausgleiches bildet. Vermöge desselben bilden sie ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet, haben dasselbe

Münz-, Maß- und Gewichtssystem, eine einzige Handelsflotte und eine gemeinsame Bank. Die für diese gemeinsamen Institutionen erforderlichen Gesetze können jedoch ebenfalls nur in jedem Staate besonders erlassen werden. Das Zoll- und Handelsbündniß bildet auch keinen integrirenden Bestandtheil der Realunion, sondern hört auf, falls einmal der Ausgleich hierüber nicht zu Stande kommen sollte. Unter der gemeinsamen dauernden Verwaltung beider Staaten steht das Okkupationsgebiet von Bosnien und der Herzegowina.

Da bei der Realunion unter Verfassungsstaaten der Monarch in jedem derselben verfassungsmäßig beschränkt ist, so können die gemeinsamen Institutionen auch nicht durch den persönlichen Willen des Monarchen weiter ausgedehnt und die selbstständigen Staaten allmählich zu einem neuen Einheitsstaate verschmolzen werden. Alle gemeinsamen Institutionen finden ihren Rechtsgrund nur in dem Willen der verbundenen Staaten und sind daher nicht Organe eines über den Einzelstaaten stehenden Gesammtstaates. Die Organe der verbundenen Staaten, die den Monarchen verfassungsmäßig beschränken, sind aber nicht nur staatsrechtlich, sondern auch politisch im Gegensatze zu dem gemeinsamen Monarchen Träger der staatlichen Individualität. Die Realunion der Verfassungsstaaten hat daher nicht wie die der absoluten Monarchie die Tendenz des Aufgehens der Einzelstaaten in einer neuen Staatseinheit. Eher macht sich bei dem schwächeren der verbundenen Staaten das Bestreben geltend, das Band zu lockern, die gemeinsamen Institutionen zu vermindern und damit allmählich die Verbindung in eine bloße Personalunion zu verwandeln oder ganz aufzulösen. Dieses Streben ist bei den radikalen Parteien in Norwegen wie in Ungarn ganz offenbar vorhanden.

Die Realunion ist allerdings nicht befristet, sondern als dauerndes Rechtsverhältniß der verbundenen Staaten gedacht. Gleichwohl ist sie keineswegs unauflöslich. Sie kann z. B. wie die zwischen Oesterreich und Ungarn nur für die Dauer des Bestandes der Dynastie geschlossen sein. Dann hört sie von Rechtswegen mit dem Aussterben der Dynastie auf, und alle gemeinsamen Institutionen fallen von selbst fort. Die Fortsetzung des früheren Verhältnisses unter einer neuen gemeinsamen Dynastie wäre nicht mehr die alte, sondern eine neue Realunion und bedürfte einer neuen Begründung. Abgesehen davon kann die Realunion rechtlich nur aufgelöst werden

unter freier Zustimmung der verbundenen Staaten. Sie wird dann, wenn der Herrscher derselbe bleibt, übergehen in die Personalunion. Dagegen ist unter einem Rechtsbruche die Auflösung der Realunion möglich, indem ein Staat sich einseitig von der Verbindung lossagt und seine Unabhängigkeit behauptet, oder indem die beiden Staaten zu einem Einheitsstaate verbunden werden.

§ 2. Subordinationsverhältnisse unter zwei Staaten.[1])

Während die unter zwei Staaten bestehenden Koordinationsverhältnisse sich in der modernen Staatenwelt schließlich auf den einheitlichen Typus der Realunion zurückführen ließen, ist ein solcher Einheitstypus für die Subordinationsverhältnisse nicht vorhanden. Hier besteht vielmehr die größte Mannigfaltigkeit politischer und rechtlicher Gestaltungen. Gemeinsam ist dabei nur das eine Moment, daß es sich um ein Verhältniß von einem Staate zum anderen handelt. Selbst wenn ein Staat mehrere andere Staaten in Abhängigkeit von sich hält, stehen doch diese unter einander in keinem Rechtsverhältnisse, sondern nur jeder von ihnen zu dem übergeordneten Staate.

Auszuscheiden sind von den staatlichen Subordinationsverhältnissen zunächst alle diejenigen Beziehungen zwischen verschiedenen Ländern, die nicht solche von Staat Staat zu sind. Insbesondere bilden die Kolonien der europäischen Staaten nicht ihrerseits wieder Staaten, sondern sind völkerrechtlich integrirende Bestandtheile der Kolonialmacht. Aber auch staatsrechtlich gehören sie dieser an und bilden nur räumlich getrennte Bestandtheile des Mutterlandes, da ihnen selbst jede staatsrechtliche Individualität fehlt. Nur in einer staatsrechtlichen Richtung nehmen sie eine Sonderstellung ein, indem für die meisten Staaten die Bewohner der Kolonien an der Wahl der Volksvertretung des Mutterlandes nicht betheiligt und deshalb die Kolonien nicht Bestandtheil des Staatsgebietes im Sinne der Verfassungsurkunde sind. Wenn die Kolonien auch nicht die Eigenschaft von Staaten haben, so ist doch damit nicht ausgeschlossen, daß ihnen

[1]) Zu Grunde liegt meine Schrift über „Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten", Leipzig 1896, in den staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen, herausgegeben von Jellinek und G. Meyer, Band I, Heft 5.

die juristische Persönlichkeit und eine weitgehende Autonomie bei Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten beigelegt wird. Ja die größeren englischen Kolonien mit eigenen Parlamenten und parlamentarischen Ministerien, mit bundesstaatsähnlichen Verbindungen unter einander können geradezu als werdende Staaten bezeichnet werden. Trotz dieses hohen Maßes politischer Selbstständigkeit sind sie rechtlich nichts anderes als Provinzen des britischen Reiches. Sollte dagegen das Projekt eines britischen Reichsbundes zur Durchführung kommen, vermöge dessen England und seine größeren Kolonien zusammen ein Föderativsystem bilden würden, so wären damit die Kolonien auch rechtlich als Staaten anerkannt und durch ein völkerrechtliches Vertragsverhältniß mit dem Mutterlande verbunden.

Ein Verhältniß unter Staaten ist dagegen das gleichfalls vorwiegend auf kolonialem Gebiete liegende Protektorat, wie es namentlich von Frankreich bei seiner kolonialen Ausbreitung in allen Welttheilen, aber auch von England in Indien und Afrika entwickelt worden ist. Beispiele solcher Verträge sind diejenigen Englands mit den verschiedenen indischen Fürsten, Frankreichs mit Taiti vom 9. September 1842, mit Anam vom 15. März 1874, mit Tunis vom 12. Mai 1881, mit Anam vom 6. Juni 1884, mit Madagaskar vom 17. Dezember 1885, Rußlands mit China vom 30. November (12. Dezember) 1873.

Das Verhältniß ist ein solches unter Staaten. Es kann daher nur beruhen auf einem Vertrage, vermöge dessen der schwächere Staat den Schutz des stärkeren annimmt. Der erstere, der beim Abschlusse des Vertrages im Besitze seiner vollen Unabhängigkeit ist, giebt durch den Vertrag nicht seine staatliche Existenz auf, sondern beschränkt sich nur vertragsmäßig in der Ausübung seiner Hoheitsrechte zu Gunsten der Schutzmacht. Der beschützte Staat verliert also rechtlich seine Souveränetätsrechte weder ganz noch theilweise. Mit der Auflösung des Vertrages würde das Protektorat als völkerrechtliches Vertragsverhältniß von selbst wieder aufhören. Da jedoch der Vertrag auf die Dauer geschlossen ist und nur unter Zustimmung beider Theile wieder aufgehoben werden kann, begründet er die dauernde politische Abhängigkeit des beschützten Staates von der Schutzmacht.

Wie verschieden auch im Einzelnen der Inhalt der zahlreichen

Protektoratsverträge sein mag, in dem Punkte stimmen sie alle überein, daß die Vertretung des beschützten Staates nach Außen sich derjenigen der Schutzmacht anschließt oder geradezu auf sie übergeht. Er verliert damit keineswegs seine völkerrechtliche Persönlichkeit, wie er denn mit der Schutzmacht dauernd in einem völkerrechtlichen Verhältnisse steht, sondern nur die Ausübung der völkerrechtlichen Vertretung wird der Schutzmacht und ihren Organen übertragen. Der gewöhnlich als Resident bezeichnete Vertreter der Schutzmacht bei dem beschützten Staate nimmt daher gleichzeitig die Stellung eines völkerrechtlichen Vertreters des letzteren gegenüber fremden Mächten ein. Daneben räumen die Protektoratsverträge der Schutzmacht meist ein Besatzungsrecht ein, um den Schutz wirksam ausüben zu können. Dem Vertrage nicht wesentlich, aber gewöhnlich in ihm enthalten sind auch Bestimmungen über Handel und Verkehr.

Das Protektorat ist politisch etwas anderes als es rechtlich besagt. Während es rechtlich dem schwächeren Staate gegenüber fremden Mächten den Beistand der Schutzmacht dauernd gewähren soll, bedarf politisch der beschützte Staat gegenüber keinem anderen Staate mehr des Schutzes als gegenüber der Schutzmacht. Für diese ist das Protektorat nur ein Mittel, sich ein fremdes Gebiet leichter zu unterwerfen, indem vorläufig die einheimische Staatsgewalt aufrecht erhalten, und damit den Bewohnern der Uebergang in die neuen Verhältnisse erleichtert wird. Das Protektorat ist daher ein hervorragendes Mittel der kolonialen Ausbreitung europäischer Staaten. Es hat die politische Tendenz, in die vollständige Einverleibung des beschützten Staates in das Gebiet der Schutzmacht überzugehen. Es erfolgt diese Einverleibung entweder auf einmal oder allmählich, indem der Resident der Schutzmacht immer weitere Befugnisse für sich in Anspruch nimmt und dem Repräsentanten der früheren einheimischen Staatsgewalt bloße Ehrenrechte übrig läßt. In dieser Weise sind die Schutzstaaten von Niederländisch-Indien allmählich ihrer staatlichen Existenz verlustig gegangen, und derselbe Vorgang vollzieht sich in Britisch-Indien.

Wesentlich verschieden von dem völkerrechtlichen Protektorate sind die sogenannten Schutzverträge, welche europäische Staaten zur Vorbereitung der Besitzergreifung herrenloser überseeischen Gebietes neuerdings mit den einheimischen Stämmen abzuschließen pflegen.

Diese Verträge begründen kein völkerrechtliches Verhältniß, sondern bekunden nur, daß der Gebietserwerb sich mit Zustimmung der einheimischen Stämme vollzieht. Der kolonisirende Staat erwirbt durch die Okkupation die volle Staatsgewalt an dem Gebiete. Es wird also durch die Schutzverträge keinerlei Rechtsverhältniß unter verschiedenen Staaten begründet.

In Europa hat das Protektorat in neuerer Zeit nur bei zwei jetzt untergegangenen Staaten, Krakau und den Jonischen Inseln, durch den Wiener Kongreß Eingang gefunden. Man bezeichnet diese beiden Verhältnisse speziell als Protektion.

Ein Vertrag zwischen Rußland, Oesterreich und Preußen vom $\frac{21.\text{ April}}{3.\text{ Mai}}$ 1815 erklärte die Stadt Krakau mit ihrem Gebiete für einen freien, unabhängigen und neutralen Staat unter dem Schutze der drei Mächte und stellte dessen den Grundzügen nach in dem Vertrage enthaltene Verfassung unter deren Garantie. Worin der Schutz der drei Mächte bestehen sollte, war in dem Vertrage nicht gesagt. Das Schutzverhältniß erlosch im Jahre 1846 mit der Einverleibung der Stadt Krakau in Oesterreich.

Ebenso bildeten zufolge des Vertrages zwischen den Höfen von Wien, St. Petersburg, London und Berlin vom 5. November 1815 die Jonischen Inseln einen freien und unabhängigen Staat unter dem unmittelbaren und ausschließlichen Schutze des Königs von Großbritannien und Irland, seiner Erben und Nachfolger. Ihre innere Organisation sollten sie regeln mit Genehmigung der Schutzmacht, die einen Lord Commissioner als oberstes Verwaltungsorgan des Staates auf den Inseln residiren ließ. England hatte auf den Inseln das Besatzungsrecht und für sie die auswärtige Vertretung. Doch führten die Inseln eine eigene Handelsflagge. Dieses Schutzverhältniß erlosch mit der 1864 erfolgten Einverleibung der Inseln in das Königreich Griechenland.

Im Gegensatze zu den vorher erörterten Protektoratsverhältnissen überseeischer zu europäischen Staaten waren Krakau und die Jonischen Inseln vor Begründung des Verhältnisses keine Staaten, sondern Gebiete, über welche die verbündeten Mächte nach Eroberungsrecht zu verfügen befugt waren. Die Mächte konnten diese Gebiete allerdings zu selbstständigen Staaten gestalten, die dann mit den betreffenden Schutzmächten ein Protektoratsverhältniß eingingen. Thatsächlich ist

dies aber nicht geschehen, sondern Krakau wurde ein Kondominat der drei Mächte, das Gebiet der Jonischen Inseln eine Besitzung der britischen Krone. Die falsche Bezeichnung der beiden Gebiete als Staaten konnte diese Thatsache wohl verschleiern, aber nicht aufheben. Sie genossen eine gewisse kommunale Autonomie, aber die bloße Bezeichnung als Staaten konnte sie nicht zu solchen machen. Zum Begriffe des Staates als der höchsten Herrschaft gehört aber vor allen Dingen, daß er seine Verfassung selbst bestimmt. Ein Gemeinwesen, dessen Organisation durch ein anderes oder mit dessen Genehmigung geregelt, ja dessen oberstes Organ von der übergeordneten Macht bestimmt wird, ist nicht mehr Staat, sondern Kommunalverband. Beide Schutzverhältnisse haben aber gegenwärtig nur noch eine historische Bedeutung.

Eine besondere Gruppe von Abhängigkeitsverhältnissen bilden die Beziehungen der Türkei zu ihren Vasallenstaaten in Europa und Afrika. Das älteste dieser Verhältnisse, dasjenige zu den Donaufürstenthümern Walachei und Moldau, beruht allerdings ursprünglich auf völkerrechtlichen Verträgen, den Kapitulationen von 1396 und 1513, und hat insofern eine gewisse Aehnlichkeit mit dem vorher erörterten Protektorat. Im Laufe der Zeit erweiterte sich jedoch der Einfluß der Pforte wie bei allen Protektoraten erobernder Mächte derart, daß die Donaufürstenthümer nur den Charakter von Provinzen und die Hospodare den von Statthaltern hatten. Später sind sowohl die Donaufürstenthümer wie andere Bestandtheile des türkischen Reiches, Serbien, Bulgarien, Samos, Egypten, in ein relatives Abhängigkeitsverhältniß als Vasallenstaaten nicht durch Unterwerfung unter die türkische Staatsgewalt, sondern durch Losreißung von derselben gelangt.

Die Bildung der türkischen Vasallenstaaten ist eine ziemlich gleichartige. Zunächst wird das Gebiet thatsächlich von der türkischen Herrschaft befreit. Sodann verpflichtet sich die Pforte in Verträgen mit fremden Mächten, unter bestimmten Bedingungen die innere staatliche Unabhängigkeit des betreffenden Gebietes anzuerkennen. Solche Verträge sind geschlossen worden zwischen Rußland und der Pforte zu Gunsten der Donaufürstenthümer im Frieden von Kütschuk-Kainardgi von 1774, zu Gunsten von Serbien im Frieden von Bukarest von 1812 und im Vertrage von Akjerman von 1826, zu Gunsten der Donaufürstenthümer und Serbiens im

Frieden von Adrianopel von 1829, zwischen allen Großmächten und der Pforte zu Gunsten Egyptens 1840, der europäischen Vasallenstaaten im Pariser Frieden von 1856 und Bulgariens in der Berliner Kongreßakte von 1878. Nur die Selbstständigkeit der Insel Samos ist nicht völkerrechtlich verbürgt. Durch die Verträge ist die Pforte völkerrechtlich verpflichtet, eine gewisse Selbstständigkeit der bereits thatsächlich ins Leben getretenen Vasallenstaaten anzuerkennen. Nach Auffassung der Pforte beruht diese Selbstständigkeit auf den von ihr in Erfüllung der vertragsmäßigen Verpflichtung erlassenen Akten oder, wo Verträge nicht vorliegen, auf ihrer völlig freien Willensentschließung. Diese Akte sind die Firmans zur Belehnung der Vasallenfürsten. Soweit das Verhältniß bereits in dem Vertrage erschöpfend bestimmt ist, hat der Firman eine rein formelle Bedeutung, so bezüglich der europäischen Vasallenstaaten. Im Uebrigen bestimmt er das Rechtsverhältniß und das Maß der Selbständigkeit, so z. B. für Samos der Firman von 1832, für Egypten diejenigen von 1840, 1866, 1873.

Während der Friede von Adrianopel noch von einer Souveränetät der Pforte über ihre Vasallenstaaten spricht, hat sich seit dem Pariser Frieden das Wort Suzeränetät eingebürgert. Die Vasallenstaaten genießen hierbei in ihren inneren Verhältnissen dieselbe Unabhängigkeit wie andere Staaten, unterhalten sogar eine eigene Armee. Nur Egypten ist mannigfaltig beschränkt, da seine Münzen die Tugra und seine Truppen die Fahnen des Sultans führen müssen, auch die Flotte nur mit seiner Genehmigung vermehrt werden darf. Der neue Herrscher des Vasallenstaates bedarf der Bestätigung durch die Pforte, welche bezüglich Bulgariens nur mit Zustimmung der Großmächte ertheilt werden darf. Dagegen fehlt den Vasallenstaaten jedes Recht der völkerrechtlichen Vertretung nach außen, ihre staatliche Persönlichkeit wird in dieser Beziehung gedeckt durch die Pforte. Die Zulässigkeit des Abschlusses von Handelsverträgen mit fremden Mächten ist jedoch nach anfänglichem Widerstreben seitens der Pforte zugestanden, für Egypten sogar ausdrücklich im Firman von 1873.

Während bei dem Protektorat der abhängige Staat rechtlich im Besitze der vollen Souveränetät ist und nur einzelne Befugnisse der Schutzmacht zur Ausübung überträgt, hat bei der Suzeränetät der abhängige Staat von Hause aus nur einen Theil der staatlichen

Befugnisse erworben, während ein anderer Theil bei der Schutzmacht zurückgeblieben ist. Andererseits sind auch die staatlichen Rechte des Vasallenstaates keineswegs von der suzeränen Macht delegirte, was die äußere Form der Investiturfirmans vermuthen lassen könnte. Denn der Vasallenstaat hatte diese Befugnisse bereits vorher aus eigenem Recht für sich erworben, und die späteren Rechtsakte in völkerrechtlichen Verträgen und Firmans haben nur die Bedeutung von Anerkenntnissen. Schutzmacht und Vasallenstaat stehen daher zu einander zwar in einem Verhältniß, das völkerrechtlich garantirt ist, aber dieses Verhältniß selbst ist keineswegs ein völkerrechtliches, sondern ein staatsrechtliches. Die an sich einheitliche Staatsgewalt ist unter verschiedene Träger gespalten. Dies findet äußerlich seinen Ausdruck darin, daß der Schutzmacht nicht die Souveränetät über den Vasallenstaat, sondern, unter Wahl einer anderen Bezeichnung, nur die Suzeränetät beigelegt wird. Den Staat an sich bildet daher weder die Schutzmacht noch der Vasallenstaat, da beiden die dem Staatsbegriffe wesentliche unabhängige und unbeschränkbare Herrschaft abgeht, sondern erst beide in ihrer Vereinigung. Die Souveränetät ist in der That eine untheilbare, da die Unabhängigkeit der Herrschaft den Begriff der Unbeschränkbarkeit in sich trägt. Wohl aber kann sie verschiedenen Rechtssubjekten zustehen, die, weil sie wesentliche Befugnisse der staatlichen Herrschaft besitzen, beide als Staat bezeichnet werden, obgleich nur beide in ihrer Vereinigung der Staat sind.

Wiederum im Gegensatz zum Protektorat trägt politisch die Suzeränetät die Tendenz in sich, zur vollen Unabhängigkeit des Vasallenstaates sich zu entwickeln. Der letztere, der nicht durch Rechtsakte, sondern unter Anerkennung der historischen Thatsachen entstanden ist, hat das Bestreben, das schwache Band, das ihn noch mit der suzeränen Macht verbindet, zu zerschneiden und die volle staatliche Unabhängigkeit zu erlangen. Die Suzeränetät ist daher ein Uebergangsstadium, in dem das neue Staatswesen zunächst nur seine inneren Verhältnisse konsolidirt, ehe es in den Kreis der europäischen Staaten als gleichberechtigtes Mitglied eintritt.

Ein rechtlich der Suzeränetät entsprechendes, aber politisch wesentlich abweichendes Verhältniß ist das zwischen Rußland und Finnland bestehende.

Bis zum Jahre 1809 bildete Finnland, obgleich zum größten

Theil von einer nicht schwedischen, sondern finnischen Bevölkerung bewohnt und geographisch von Schweden getrennt, rechtlich nur eine schwedische Landschaft, aber keinen besonderen Staat. Allerdings wurden 1721 und 1743 die südöstlichen Theile Finnlands an Rußland abgetreten, aber die übrigen Gebiete blieben in ihrem bisherigen Verhältniß zu Schweden. Im Jahre 1808 wurde jedoch das ganze Land von den Russen besetzt und die schwedische Armee zum Rückzuge gezwungen. Die anfängliche Absicht, Finnland einfach dem russischen Staate einzuverleiben, wurde nicht verwirklicht, da es dem Kaiser Alexander I. darauf ankam, schon vor dem Friedensschlusse mit Schweden sich zum rechtlich anerkannten Herrscher von Finnland zu machen.

Zur Erreichung dieses Zweckes wurde auf den 22. März 1809 nach Maßgabe der schwedischen Reichstagsordnungen ein Landtag der finnländischen Stände nach der Stadt Borgo berufen. Auf diesem Landtage, den der Kaiser persönlich als nunmehriger Großfürst von Finnland eröffnete, erließ er eine besondere Versicherung an die sämmtlichen Einwohner Finnlands. In derselben erklärte er, nachdem er das Großfürstenthum Finnland in Besitz genommen, die Religion und den gesammten Rechtszustand des Landes gemäß der Konstitution bestätigen und befestigen zu wollen. Darauf huldigten die finnländischen Stände nach dem für die schwedische Königshuldigung geltenden Ceremoniell dem Kaiser von Rußland als Großfürsten von Finnland. Dem Landtage wurden dann mehrere Vorlagen über die neue Organisation des Staatswesens gemacht. Bei dem am 18. Juli 1809 erfolgten Schlusse des Landtages bezeichnete der Kaiser in einer französisch gehaltenen Rede das finnische Volk ausdrücklich als „placé désormais au rang des nations“.

Finnland, bisher ein Bestandtheil des schwedischen Staates, war also durch die geschilderten Vorgänge nicht etwa dem russischen Reiche einverleibt worden. Denn eine solche Einverleibung hätte sich, da eine Eroberung des gesammten schwedischen Staates nicht erfolgt war, nur auf Grund eines einzigen völkerrechtlichen Erwerbstitels, nämlich eines zwischen Rußland und Schweden abgeschlossenen Abtretungsvertrages, vollziehen können. Ein solcher war aber nicht zu Stande gekommen. Vielmehr konstituirte sich Finnland unter Mitwirkung der Stände auf dem Landtage zu Borgo als besonderer Staat unter dem russischen Kaiser als Großfürsten. Erst nach diesen

Vorgängen wurde am 17. September 1809 der Friede zwischen Rußland und Schweden abgeschlossen. Dieses erkannte lediglich den bestehenden Zustand an. Nachdem in dem Friedensvertrage die neue Regelung der Rechtsverhältnisse Finnlands historisch erwähnt ist, verzichtet der König von Schweden zu Gunsten des Kaisers von Rußland auf alle Ansprüche hinsichtlich des von letzterem eroberten Gebietes. Im Jahre 1811 wurden auch die früher an Rußland abgetretenen Theile Finnlands als Provinz Viborg wieder mit dem Großfürstenthum vereinigt.

Durch diese historischen Ereignisse ist aber nicht etwa ein selbstständiges neues Subjekt des Völkerrechtes geschaffen worden. Schweden selbst hat Finnland nur an Rußland abgetreten und kein anderer europäischer Staat hat Finnland als solchen anerkannt. Es tritt daher nur Rußland, welches in internationaler Beziehung Finnland deckt, mit anderen Staaten in Verkehr. Völkerrechtlich, d. h. dritten Staaten gegenüber, ist also Finnland kein besonderer Staat, sondern ein Theil des russischen Reiches.

Schon aus dieser Thatsache ergiebt sich, daß es zu Rußland nicht bloß in dem Verhältniß der Personalunion auf Grund einer zufälligen Personenidentität des russischen Kaisers und des finnischen Großfürsten steht, sondern sich in einer untrennbaren Rechtsgemeinschaft mit Rußland befindet. Es besteht daher kein besonderes finnisches Thronfolge- und Regentschaftsrecht, sondern der jeweilige Vertreter der russischen Herrschermacht regiert mit Nothwendigkeit auch in Finnland. Gleichwohl ist Finnland keine russische Provinz, wie es früher eine schwedische war. Vielmehr bildet es im Verhältniß zu Rußland einen besonderen Staat, der nach Maßgabe seiner eigenen Verfassung und seiner eigenen Gesetze regiert wird.

Das Verhältniß Finnlands zu Rußland ist demnach, um an ein bekannteres Beispiel anzuknüpfen, genau dasselbe, wie dasjenige Bulgariens zur Türkei sein würde, wenn der Sultan gleichzeitig Fürst von Bulgarien wäre. Denn in beiden Fällen fehlt dem kleineren Staate die selbstständige internationale Existenz, er ist Staat nur gegenüber seinen eigenen Unterthanen und gegeüber dem Staate, mit dem er verbunden ist, während er im internationalen Verkehr von dem letzteren vertreten wird. Im Gegensatz zur reinen Suzeränetät hat aber politisch das vorliegende Verhältniß die Ten-

denz, zu einer engeren Verschmelzung und schließlich zur Einverleibung des abhängigen Staates zu führen.

Ein analoges Verhältniß bestand elf Jahre hindurch zwischen Preußen und Lauenburg.

Das Herzogthum Lauenburg war im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 von dem Könige von Dänemark an den König von Preußen und den Kaiser von Oesterreich gemeinschaftlich abgetreten worden. Letzterer leistete jedoch in der Konvention von Gastein vom 14. August 1865 auf seine Mitbesitzrechte bezüglich des Herzogthums Lauenburg gegen Zahlung von 2 500000 Thaler Dänisch zu Gunsten des Königs von Preußen Verzicht, welcher durch Patent vom 13. September 1865 von dem Lande Besitz ergriff.

Sowohl der Wiener Friede wie die Gasteiner Konvention waren geschlossen worden von dem Könige von Preußen als solchem. Völkerrechtlich war damit das Herzogthum Lauenburg für den preußischen Staat erworben, es besaß keine internationale Existenz mehr. In Folge des Verfassungskonfliktes fand jedoch die staatsrechtliche Einverleibung des Landes in das preußische Staatsgebiet nicht statt, und man sprach davon, daß es zu Preußen in dem Verhältniß der Personalunion stehe. Thatsächlich lag jedoch ein solche nicht vor, da die auf Grund völkerrechtlicher Titel erfolgte Verbindung mit Preußen eine innerlich nothwendige war, und Lauenburg nur bezüglich seiner inneren Verhältnisse sich die staatliche Selbstständigkeit bewahrt hatte. Mit der 1876 erfolgten Einverleibung des Landes in Preußen verschwand diese eigenthümliche Zwitterstellung.

Außerhalb der türkischen Staatenklientel ist ein als Suzeränetät bezeichnetes Rechtsverhältniß nur einmal begründet worden, zwischen England und Transvaal.

Nachdem Transvaal seine Unabhängigkeit von England erkämpft hatte, kam zwischen beiden der Friedensvertrag vom 3. August 1881 zu Stande. In demselben wird die Wiederherstellung der Autonomie von Transvaal anerkannt. England ist jedoch die suzeräne Macht und entsendet als ihren Vertreter einen Residenten. Es behält sich die Kontrole der auswärtigen Beziehungen Transvals einschließlich des Abschlusses von Verträgen und der Verhandlungen mit fremden Mächten vor. Außerdem wird England eine weit-

gehende Einwirkung zum Schutze der Eingeborenen in Transvaal eingeräumt, insbesondere bedürfen Gesetze, welche deren Lage betreffen, der englischen Genehmigung. Im Uebrigen enthält der Friedensvertrag Grenz-, Entschädigungs- und ähnliche Bestimmungen, die für das Abhängigkeitsverhältniß Transvals von England ohne Interesse sind.

Trotz der Bezeichnung Suzeränetät ist hier nicht ein der Stellung der türkischen Vasallenstaaten analoges staatsrechtliches Verhältniß, sondern ein völkerrechtliches Protektorat begründet worden. Transvaal hatte seine volle Unabhängigkeit wieder erkämpft und war dadurch wieder in den Vollbesitz seiner staatlichen Souveränetät nach innen und nach außen gelangt. Das Anerkenntniß dieser Thatsache liegt darin, daß England mit Transval einen förmlichen Friedensvertrag schloß. In diesem Vertrage unterwirft Transvaal die Ausübung seiner staatlichen Rechte nach gewissen Richtungen hin, nämlich bezüglich des Verhältnisses zu den auswärtigen Mächten und zu den Eingeborenen der englischen Kontrole. Es findet also nicht eine Spaltung der Souveränetät unter zwei Träger statt, wie dies dem Suzeränetätsverhältnisse eigenthümlich ist, sondern der im Besitze der ganzen Staatsgewalt befindliche Staat Transvaal unterwirft sich durch völkerrechtlichen Vertrag besonders hinsichtlich seiner auswärtigen Beziehungen gewissen Beschränkungen zu Gunsten Englands. Dieses Verhältniß enthält aber alle diejenigen rechtlichen Momente, die dem Protektorate eigenthümlich sind.

Das als Suzeränetät bezeichnete Protektoratsverhältniß Transvaals zu England hat jedoch aufgehört in Folge des Vertrages vom 27. Februar 1884, welcher an die Stelle desjenigen von 1881 getreten ist. Nach diesem neuen Vertrage, der dem Transvaalstaate wieder die Bezeichnung als Südafrikanische Republik zugesteht, ist als einziger Rest des früheren Verhältnisses übrig geblieben, daß die Republik mit anderen Staaten außer dem Orange-Freistaate und mit Stämmen außerhalb ihrer Grenzen nur unter Genehmigung der Königin von England Verträge schließen darf. Die Genehmigung wird für ertheilt erachtet, wenn die englische Regierung nicht innerhalb von sechs Monaten nach Mittheilung des Vertrages gegen denselben Einspruch erhebt. Im Uebrigen nimmt auch in ihren völkerrechtlichen Beziehungen die südafrikanische Republik die Stellung eines völlig unabhängigen Staates ein.

Eine besondere Form der politischen Abhängigkeit eines Staates von einem andern bei fortdauernder rechtlicher Unabhängigkeit bildet schließlich das Accessionsverhältniß, wie ein solches für das Fürstenthum Waldeck gegenüber Preußen besteht. Dieses Verhältniß ist zunächst durch Vertrag vom 18. Juli 1867 auf zehn Jahre begründet, demnächst durch Vertrag vom 24. November 1877 auf zehn Jahre erneuert und endlich durch Vertrag vom 2. März 1887 vorbehaltlich einer beiden Theilen zustehenden Kündigung auf unbestimmte Zeit verlängert worden.

Nach diesen Verträgen führt Preußen die gesammte innere Verwaltung mit Ausnahme derjenigen des fürstlichen Konsistoriums als Oberkirchenbehörde und der des Domanialvermögens. Die allgemeine Verwaltung wird Namens des Fürsten in Uebereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen des Fürstenthums durch einen von Preußen ernannten Landesdirektor geführt. Preußen bezieht die gesammten Landeseinnahmen und bestreitet sämmtliche Landesausgaben mit Ausnahme derjenigen für das Konsistorium als Oberkirchenbehörde. Der König von Preußen übt bezüglich der inneren Verwaltung die volle Staatsgewalt, wie sie dem Fürsten verfassungsmäßig zusteht. Er kann insbesondere die Behörden nach seinem Gutdünken organisiren und die Zuständigkeit der höheren Instanzen preußischen Behörden überweisen. Dem Fürsten bleibt das Begnadigungsrecht und das Recht der Zustimmung zu Verfassungsänderungen und gewöhnlichen Gesetzen. Doch wird der Fürst von Letzterem keinen der preußischen Verwaltung hinderlichen Gebrauch machen. Desgleichen ist dem Fürsten die Vertretung des Staates nach außen geblieben, die jedoch von dem Landesdirektor unter dessen Verantwortlichkeit ausgeübt wird. Die waldeckische Stimme im Bundesrathe führt Preußen.

Rechtlich ist hiernach die volle Souveränetät des waldeckischen Staates unberührt geblieben. Die rechtliche Unabhängigkeit kann jederzeit durch Kündigung des Accessionsvertrages wieder zur Geltung gebracht werden. Vertragsmäßig ist jedoch die Ausübung fast der gesammten Staatsgewalt auf einen fremden Staat übertragen, und dadurch politisch das Fürstenthum in eine Abhängigkeit von Preußen versetzt, die es kaum als etwas Anderes erscheinen läßt wie als einen preußischen Verwaltungsbezirk.

Abtheilung II.
Die Staatenbünde.

§. 1. Der Staatenbund.

Die verschiedenartigen Staatenverbindungen des Alterthums und des Mittelalters sind für die Gegenwart ohne fortdauerndes staatsrechtliches und politisches Interesse. Am Ausgange des Mittelalters haben sich auf den Trümmern des h. römischen Reiches zwei als Staatenbund zu betrachtende Gemeinwesen entwickelt in der schweizer Eidgenossenschaft und in den Vereinigten Niederlanden. Die Gliedstaaten jener beiden Gemeinwesen waren aber noch keineswegs moderne Staaten, sondern sie waren erwachsen auf dem Boden der ständischen Ordnung. Diese Thatsache wirkt auch noch zurück auf den Staatenbund und verleiht ihm verschiedene Züge, die dem der Gegenwart fremd sind. Während aber die Republik der Vereinigten Niederlande im Jahre 1795 endgiltig unterging in dem Einheitsstaate, erwuchs in der schweizer Eidgenossenschaft nach der Uebergangsperiode der helvetischen Republik und der Mediationsverfassung ein neuer Staatenbund, der von 1815 bis 1848 bestanden hat. Schon vorher war in Nordamerika unter den Konföderationsartikeln von 1778 ein Staatenbund begründet, der jedoch schon 1789 durch eine bundesstaatliche Verfassung ersetzt wurde. Ein erneuter Versuch des Staatenbundes, den im Jahre 1861 die konföderirten Südstaaten machten, wurde durch den Ausgang des Bürgerkrieges vereitelt. Das letzte Beispiel des modernen Staatenbundes bildet endlich der deutsche Bund von 1815 bis 1866.

Die Glieder der schweizer Eidgenossenschaft wie der Vereinigten Niederlande waren ständische Gemeinwesen, die durch die Losreißung vom alten Reiche und zum Theile von ihrem Landesherren zu souveränen Republiken geworden waren, dort eine Reihe von Landsgemeinden und Städten mit dem zugehörigen Gebiete, hier ehemals monarchische Territorien, in denen nach Abstoßung des spanischen Königs als Landesherren die in den Landständen vereinigten Lokalobrigkeiten die gesammte Staatsgewalt übernommen hatten. Die aus Absplissen des Reiches entstandenen Republiken verbanden sich unter einander zur fortdauernden gemeinsamen Vertheidigung ihrer bedrohten Unabhängigkeit und bildeten dadurch eine politische Ge-

sammtmacht. Die bis in das Ende des 13. Jahrhunderts hinaufreichenden Bünde der Eidgenossen wie die Utrechter Union von 1579, auf der bis 1795 der rechtliche Zusammenhang der Vereinigten Niederlande beruhte, waren daher nichts Anderes als völkerrechtliche Allianceverträge souveräner Staaten. Sie enthalten ein dauerndes Schutz- und Trutzbündniß der verbündeten Staaten und die Unterwerfung unter einen Schiedsspruch bei Streitigkeiten unter einander.

Was beide Verbindungen zwar nicht juristisch, wohl aber politisch über die Bedeutung anderer Alliancen erhob, war die auf einer fortdauernden Interessengemeinschaft beruhende Dauer des Bundes und die Zusammenfassung einer Reihe von bedeutungslosen Kleinstaaten zu einer politischen Gesammtmacht. Die Dauer der Verbindung macht ein ständiges Organ zur Vertretung der Gesammtmacht nothwendig. Durch eine politische Alliance verbundene souveräne Staaten können ein solches nur finden in einem periodisch zusammentretenden Gesandtenkongresse, wie es die Tagsatzung der schweizer Eidgenossenschaft und die Generalstaaten der Vereinigten Niederlande waren. Beide stehen aber nicht über den Staaten, sondern leiten im Gegentheile alle Befugnisse von ihnen her. Im letzten Grunde sind es also doch immer nur die ihre Gesandten mit Instruktionen versehenden Staaten, auf deren Entscheidung Alles ankommt. Da die Staaten aber selbst wieder aus einzelnen ständischen Korporationen und Herrschaften zusammengesetzte Gesammtkörper sind, so kann die Entschließung eines solchen Staatstheiles für das politische Verhalten des Bundes von entscheidender Bedeutung sein. Oft genug ist die Politik der Vereinigten Niederlande durch den Rath der Stadt Amsterdam — und zwar entgegen den Beschlüssen der Generalstaaten — bestimmt worden.

Die dauernde Verbindung bedurfte aber noch weiterer Organe als des an ihrer Spitze stehenden Gesandtenkongresses. Sie konnte Gesandte absenden und empfangen — unbeschadet des Rechtes der einzelnen Staaten, das Gleiche zu thun. Für den Kriegsfall war ein Bundesfeldherr unentbehrlich. Hierauf beruht wesentlich die Stellung des Statthalteramtes in den Niederlanden. Während der Statthalter an sich nur das Organ der Stände der einzelnen Provinzen ist, wird durch den politischen Einfluß, den er in den einzelnen Staatswesen ausübt, in den Bund ein Moment der Einheit,

in die ständischen Republiken ein Moment der Monarchie hineingebracht.

Der Bund hat aber nicht nur politische Gesammtbeziehungen, sondern auch einen Gesammtbesitz. Da der Bund die Souveränetät der Einzelstaaten unberührt ließ, konnten letztere, unbeschadet der durch die Bundesverträge übernommenen Verpflichtungen, auch mit anderen Staatswesen Bündnisse eingehen. Diese mit einem Gliede des Bundes dauernd verbundenen Staaten traten damit zu dem Bunde selbst in indirekte Beziehungen. So entstanden die zugewandten Orte der Eidgenossenschaft, die später zum größten Theile vollberechtigte Mitglieder derselben geworden sind. Der Bund behält und verwaltet aber auch eroberte oder anderweitig erworbene Gebiete im Interesse der Gesammtheit. Die gemeinen Vogteien der Eidgenossenschaft, die Generalitätslande und die Herrschaft Drenthe in den Vereinigten Niederlanden waren, bei einer größeren oder geringeren kommunalen Selbstständigkeit, nichts Anderes als Kondominate der im Bunde vereinigten Staaten.

Beide Staatenbünde der ständischen Periode sind in Folge der französischen Revolution aufgegangen in einheitliche, von Frankreich abhängige Republiken, die Vereinigten Niederlande 1795 in die batavische und die schweizer Eidgenossenschaft 1798 in die helvetische. Während aber in den Niederlanden der Einheitsstaat von Bestand war und sich nach der Befreiung von der französischen Herrschaft mit der nationalen Dynastie der Oranier verband, wurde in der Schweiz schon durch die Napoleonische Mediationsakte von 1803 die Selbstständigkeit der Kantone wieder hergestellt.

Im Jahre 1815 traten die unter der Mediationsakte bestehenden und die durch den Wiener Kongreß neu geschaffenen Kantone, von denen das Fürstenthum Neuenburg allein eine Monarchie war, als vollständig souveräne Staatswesen zu einem neuen Bunde zusammen. Der Bundesvertrag vom 7. August 1815 war ein völkerrechtlicher Vertrag unter souveränen Staaten zwecks gemeinsamer Vertheidigung nach Außen und Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung im Innern. Das gemeinsame Organ der verbündeten Staaten bildete der Gesandtenkongreß der Tagsatzung, dessen Mitglieder nach den ihnen von ihrem betreffenden Staate ertheilten Instruktionen stimmten. Auf der Tagsatzung hatte jeder Staat nur eine Stimme, doch erfolgte die Beschlußfassung mit absoluter Mehrheit. Versammlungs-

orte der Tagsatzung waren von zwei zu zwei Jahren wechselnd Zürich, Bern und Luzern. Der Bürgermeister des jeweiligen Vorortes war Vorsitzender der Tagsatzung und leitete, so lange sie nicht versammelt war, die gemeinsamen Angelegenheiten mit einigen Mitgliedern der Regierung, die in dieser Eigenschaft den eidgenössischen Staatsrath bildeten. Der Tagsatzung vorbehalten waren Handelsverträge mit auswärtigen Staaten, Ernennung eidgenössischer Gesandten, Maßregeln für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, Bestimmung der Organisation der Kontingentstruppen und Verfügungen über die Bundesarmee. Die Kantone konnten Militärkapitulationen und Verträge über ökonomische und Polizeigegenstände mit auswärtigen Staaten abschließen, mußten sie jedoch der Tagsatzung zur Kenntnißnahme vorlegen. Für Streitigkeiten unter den Kantonen blieb das alte schiedsrichterliche Verfahren bestehen. Nach dem Sonderbundskriege von 1847 wurde im Jahre 1848 der bisherige Staatenbund aufgehoben durch den Uebergang zum Bundesstaate.

Die nordamerikanischen Kolonien hatten sich in ihrem Kampfe gegen England eine gemeinsame Autorität geschaffen in dem ersten und zweiten kontinentalen Kongresse zu Philadelphia von 1774, bezw. 1775, durch den am 4. Juli 1776 auch die Unabhängigkeit der nunmehrigen Staaten von England ausgesprochen wurde. Mag man daher auch mit Abraham Lincoln die Union für älter erklären als die Staaten, so folgt doch aus der revolutionären Autorität der kontinentalen Kongresse noch nichts für das Verhältniß zwischen Union und Staaten. Den ersten Versuch, ein Rechtsverhältniß unter den nunmehrigen Staaten herzustellen, bilden jedenfalls die Konföderationsartikel vom 8. Juli 1778.

Danach behält jeder Staat seine Souveränetät, Freiheit und Unabhängigkeit, sowie jede Gewalt und jedes Recht, die nicht ausdrücklich dem Kongresse verliehen werden. Die betreffenden Staaten treten durch die Konföderationsartikel in einen festen Freundschaftsbund mit einander zur Erreichung bestimmter Zwecke. Die Rechtsgiltigkeit der Bundesartikel beruhte aber auf der Ratifikation durch die als Träger der einzelstaatlichen Souveränetät betrachteten Legislaturen. Ebenso konnte irgend welche Aenderung nur auf dem gleichen Wege, d. h. unter Zustimmung aller Staaten, erfolgen. Das Organ der Gemeinschaft war ein Kongreß von Gesandten, die

von den nach der einzelstaatlichen Gesetzgebung zuständigen Organen ernannt und abberufen wurden. Auf dem Kongresse hatte jeder Staat eine Stimme. Mehrheitsbeschlüsse waren zulässig, doch mußten in wichtigeren Angelegenheiten wenigstens neun Staaten die Mehrheit bilden. Die Staaten verpflichten sich, kein Bündniß mit einem fremden Staate oder unter sich zu schließen ohne Erlaubniß des Bundes, nur die von diesem für nothwendig erachtete Land- und Seemacht zu unterhalten, keinen Krieg ohne Erlaubniß der Union zu führen. Der Bund vertritt allein die Staaten gegenüber dem Auslande, regelt Post, Gewicht und Münzen, erläßt Vorschriften für die Land- und Seemacht, ernennt die Stabsoffiziere und sämmtliche Marineoffiziere und kontrahirt Schulden im Namen des Bundes.

Dieser Bundesvertrag erwies sich als völlig unzureichend, da er den gemeinsamen Bundesorganen keinerlei Mittel der Exekutive gewährte und sie lediglich auf den guten Willen der souveränen Staaten verwies. Auch dem Auslande gegenüber konnte aus diesem Grunde der Kongreß kein Ansehen gewinnen. Zur Beseitigung dieser Mißstände ging man im Jahre 1789 über zu der bundesstaatlichen Verfassung, die im Wesentlichen noch heute gilt.

Im Gegensatz dazu hielt die sogenannte Verfassung der konföderirten Staaten, die sich 1861 von der Union trennten, daran fest, daß sie ausgehe von dem Volke der konföderirten Staaten, wobei jeder Staat in seiner souveränen und unabhängigen Eigenschaft handle. Sie war daher in der That gar keine Verfassung, sondern ein Vertrag der verschiedenen, auf dem Prinzipe der Volkssouveränetät beruhenden Staaten. Der Zweck dieser Verbindung ist die Bildung einer dauernden Bundesregierung, Gewähr der Gerechtigkeit, Sicherung der inneren Ruhe und der Segnungen der Freiheit für sich selbst und ihre Nachkommen.[1]) Im Uebrigen schließt sich die Konföderationsverfassung aufs Engste an diejenige der Vereinigten Staaten an. Zu Verfassungsänderungen bedurfte es nur einer Zweidrittelmehrheit der Staaten.

---

[1]) Die Preamble der Konföderationsverfassung lautet: „We the people of the Confederate States, each State acting in his sovereign and independent character, in order to form a permanent Federal Governmont, establish justice, insure domestic tranquillity and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity — invoking the favour and guidance of the Almighty God — do ordain and establish this constitution for the Confederate States of America."

Die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 endlich kündigt sich schon in ihrem Eingange an als ein von den souveränen Fürsten und freien Städten Deutschlands zur Erfüllung des Artikels 6 des Pariser Friedens vom 30. Mai 1814 geschlossener Bund. Nach dem Pariser Frieden sollten aber die Staaten Deutschlands unabhängig und durch ein Föderativband vereinigt sein. Der Bund ist ein beständiger zur Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten. Die Angelegenheiten des Bundes besorgt die Bundesversammlung, die einen Gesandtenkongreß der betheiligten Staaten, jedoch mit ungleichem Stimmrechte je nach der Größe des Staates bildet. Ueber Abfassung und Abänderung von Grundgesetzen des Bundes, Beschlüsse betreffend die Bundesakte selbst, organische Bundeseinrichtungen und gemeinnützige Einrichtungen beschließt das Plenum, sonst der engere Rath, die sich nur durch das verschiedene Stimmverhältniß unterscheiden. Die Abstimmung erfolgt im engeren Rathe mit absoluter, im Plenum mit Zweidrittelmehrheit, für die Annahme und Abänderung der Grundgesetze, organische Bundeseinrichtungen, Jura singulorum und Religionsangelegenheiten ist in beiden Versammlungen ein Mehrheitsbeschluß ausgeschlossen.

Der Bund bildete ein dauerndes Schutz- und Trutzbündniß der verbündeten Staaten unter wechselseitiger Garantie ihrer Besitzungen. Die Bundesglieder können daher für ihr im Bunde begriffenes Gebiet nicht einseitig Krieg erklären oder Frieden schließen, keine Bündnisse gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten eingehen und müssen ihre Streitigkeiten unter einander durch die Bundesversammlung oder in einem schiedsrichterlichen Verfahren austragen lassen. Der Bund kann als politische Gesammtmacht mit fremden Mächten in völkerrechtlichen Verkehr treten, unbeschadet des gleichen Rechtes der Einzelstaaten, er überwacht deren Heeresorganisation im Interesse der Gesammtheit, garantirt nicht nur die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung, sondern auch das Vorhandensein einer geregelten Rechtspflege, einer landständischen Verfassung, der besonderen Rechte der Mediatisirten 2c. Die betreffenden Bestimmungen sind theils enthalten in der Bundesakte selbst, theils in der Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820, theils in besonderen Bundesbeschlüssen.

Die Auflösung des deutschen Bundes erfolgte im Jahre 1866, indem sämmtliche betheiligte Staaten entweder den Bund für gebrochen und ihre Lossagung von ihm erklärten oder später in den Friedensverträgen die Auflösung anerkannten und genehmigten.

So verschieden die hier erörterten Staatenbünde, die sämmtlich der Vergangenheit angehören, auch im Einzelnen sein mögen, so haben sie doch Ausgangspunkt und Grundprinzip gemein. Es ist dies die Souveränetät der verbundenen Staaten. Die Staaten sind vollkommen souverän oder erkennen sich wenigstens, wo diese Eigenschaft wie bei den konföderirten Staaten Amerikas bestritten ist, wechselseitig als souverän an. Souveräne Staaten können aber in eine Verbindung mit einander in rechtlicher Form nur treten auf dem Wege des völkerrechtlichen Vertrages.

Der Bund ist, auch wenn er sich Verfassung nennt, kein Gesetz, sondern ein Vertrag unter Staaten. Da aber alle gemeinsamen Anordnungen und Maßregeln des Bundes auf den Bundesvertrag als letzten Rechtsgrund zurückgehen, so sind sie ebenfalls nichts Anderes als abändernde oder ergänzende Vertragsbestimmungen. Mit diesem Vertragscharakter steht es keineswegs im Widerspruche, daß die abändernden oder ergänzenden Beschlüsse unter Umständen nicht von allen betheiligten Staaten, sondern nur von einer Mehrheit derselben gefaßt zu sein brauchen. Denn indem der von allen Staaten eingegangene Grundvertrag für die weitere Entwicklung Majoritätsbeschlüsse zuläßt, ist es im letzten Rechtsgrunde doch auch der eigene Wille der überstimmten Staaten, auf dem die verbindliche Kraft des Mehrheitsbeschlusses für sie beruht. Falls sie aber gleichwohl nicht glauben, sich dem Mehrheitsbeschlusse unterwerfen zu können, so bleibt ihnen als letztes Mittel des souveränen Staates, dem seine Ehre und seine Existenz höher steht als eine völkerrechtliche Verpflichtung, die Lossagung vom Vertrage, womit er sich den völkerrechtlichen Folgen eines solchen aussetzt. So erklärte Preußen im Jahre 1866 den deutschen Bund in Folge des bekannten Mobilmachungsbeschlusses für gebrochen und sagte sich mit einer Reihe anderer Staaten von der bisherigen Bundesverbindung los. Die Zulässigkeit von Mehrheitsbeschlüssen, wie solche alle modernen Staatenbünde seit Ende des vorigen Jahrhunderts anerkennen, begründet also keineswegs, wie man gemeint hat, eine bundesstaatliche Verfassung, sondern steht in vollem Einklange mit

der Souveränetät der Staaten und dem völkerrechtlichen Charakter des sie einigenden Bandes.

Dieser völkerrechtliche Vertrag kann nie etwas Anderes erzeugen als ein Rechtsverhältniß unter Staaten. Insbesondere kann die Begründung eines neuen staatlichen Rechtssubjektes nicht die Folge eines Vertrages, sondern nur das Ergebniß historischer Thatsachen sein, da der Staat als die Voraussetzung des Rechtes nicht dessen Erzeugniß ist. Wenn man behauptet, der Staatenbund sei nicht bloß ein Rechtsverhältniß, sondern auch ein Rechtssubjekt in völkerrechtlicher, privatrechtlicher und staatsrechtlicher Beziehung, so muß man auch nothwendig gleichzeitig die weitere Folgerung ziehen, den Staatenbund nicht für ein bloßes Vertragsverhältniß unter Staaten zu erklären.[2]) Nun sind aber die sämmtlichen staatlichen Verbindungen, die man als Staatenbund zu bezeichnen pflegt, nur durch Vertrag unter den Staaten begründet worden. Aber selbst wenn man dem Staatenbunde einen anderen Begriff unterlegen wollte, so muß doch gleichwohl der gemeinsame Charakter der bloß vertragsmäßigen Staatenverbindungen entwickeln lassen. Diese ergeben aber eben nur Rechtsverhältnisse unter den Staaten.

Richtig ist, daß der Bund politisch nach innen wie nach außen als Gesammtmacht auftritt, und dies erwirkt besonders bei politisch kräftig organisirten Staatenbünden den Anschein, als ob man es mit einem staatlichen Organismus zu thun habe. Seine Thätigkeit nach außen erscheint daher als die eines Staates unter Staaten, seine Anordnungen im Innern als Gesetze. Rechtlich ist aber diese Gesammtmacht nie etwas Anderes als die durch das Sozietätsband verbundene Summe der Einzelstaaten, wie eine privatrechtliche Gesellschaft nie etwas Anderes sein kann als eine Mehrheit rechtlich verbundener Individuen.

Da der Bund ein staatliches Rechtssubjekt überhaupt nicht bildet, ist auch die Souveränetät der Einzelstaaten vollständig unberührt geblieben. Nur ein dauerndes vertragsmäßiges Band stellt das engste völkerrechtliche Verhältniß unter ihnen her. Die Ausdehnung und die Innigkeit der gemeinsamen Rechtsbeziehungen er-

---

[2]) Vgl. Hänel, Studien zum deutschen Staatsrechte, Bd. 1, Leipzig 1873, S. 40 ff.; G. Meyer, Deutsches Staatsrecht, 3. Aufl., Leipzig 1891, S. 28 ff.; Brie, Theorie der Staatsverbindungen, Stuttgart 1886, S. 88 ff.

fordert auch gemeinsame Organe der verbundenen Staaten. Diese Organe können nur von den Staaten selbst bestellt werden. Das Nächstliegende ist die Errichtung eines ständigen Gesandtenkongresses der verbundenen Staaten. Die Bildung wie die Thätigkeit dieses Gesandtenkongresses läßt mannigfaltige Modifikationen zu, je nachdem die Verbindung selbst eine engere oder losere ist. Für ein lockeres Schutz- und Trutzbündniß ist das Natürliche ein gleiches Stimmrecht jedes Staates und die Nothwendigkeit einstimmiger Beschlüsse, so in der alten Eidgenossenschaft und in den Vereinigten Niederlanden. Die Einstimmigkeit steht aber im Widerspruche mit einem der wesentlichsten Zwecke des Staatenbundes, sie beeinträchtigt dessen Aktionsfähigkeit als politische Gesammtmacht. Daher lassen alle neueren Staatenbünde für die Regel Mehrheitsbeschlüsse zu, schließen solche jedoch meist für die Abänderung der Grundverträge aus. Bei erheblichen Ungleichheiten der verbundenen Staaten an Umfang und Bevölkerung erscheint aber auch das gleiche Stimmrecht auf die Dauer unhaltbar, da die größeren Staaten einen ihrer Bedeutung entsprechenderen Einfluß in dem Gesandtenkongresse verlangen. So hat denn bereits der deutsche Bund eine verschiedene Abstufung des Stimmrechtes der Einzelstaaten in der Bundesversammlung vorgenommen. Endlich kann sich der Bund nicht bloß auf einen Gesandtenkongreß als gemeinsames Organ beschränken, sondern dessen Beschlüsse an die Mitwirkung einer gemeinsamen Volksvertretung knüpfen. Dies geschah z. B. bei den konföderirten Staaten von Amerika. Die Reformbestrebungen zur Zeit des deutschen Bundes liefen zum großen Theile darauf hinaus, der Bundesversammlung eine gemeinsame Volksvertretung zur Seite zu stellen. Auch der lediglich auf einem Handelsvertrage beruhende deutsche Zollverein hatte nach seiner Reorganisation im Jahre 1867 neben dem Zollbundesrathe in dem Zollparlamente eine gemeinsame Volksvertretung des norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten erhalten.

Weiterhin ist es bei einem vertragsmäßigen Verhältnisse unter souveränen Staaten das Natürliche, daß diejenigen Beschlüsse, welche einer Ausführung gegenüber den Unterthanen der verbünden Staaten bedürfen, den Staaten mitgetheilt und diesen die Vollziehung überlassen wird. Aber unbedingt nothwendig ist auch dies nicht. Es kann ein Staat durch seine Verfassung bestimmen, daß der Inhalt der von ihm abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge allgemein

gleichzeitig den Charakter eines an die Unterthanen gerichteten Gesetzes hat. Insbesondere entspricht dies der amerikanischen Praxis. So kann ein einem Staatenbunde angehöriger Staat oder alle Mitglieder desselben auch den Inhalt des Bundesvertrages und aller auf Grund desselben rechtsgiltig zu Stande gekommenen Beschlüsse für unmittelbar verbindliches Landesrecht erklären. Er kann außerdem den gemeinsamen Organen des Bundes innerhalb ihrer Kompetenz eine unmittelbare Autorität gegenüber seinen Angehörigen und in seinem Gebiete einräumen. Beides war z. B. geschehen nach der sogenannten Verfassung der konföderirten Staaten von Amerika. Es ist also wiederum unrichtig, wenn man behauptet hat, der Staatenbund übe seine Befugnisse nur durch die Vermittlung der Staatsgewalten der Einzelstaaten, aber niemals gegenüber den Angehörigen derselben unmittelbar aus.[3])

Das Wesen des Staatenbundes besteht also darin, daß er ein völkerrechtliches Vertragsverhältniß unter souveränen Staaten, aber selbst nicht staatliches Rechtssubjekt ist. Die auf dieser Basis begründete Bundesgewalt kann nie etwas Anderes sein und werden als die Summe der Staatsgewalten der verbündeten Staaten. Nun kann der Staatenbund allerdings Momente in sich aufnehmen, die an sich nicht völkerrechtlicher, sondern staatsrechtlicher Natur sind. Hierher gehört die Bildung des gemeinsamen Willens durch Majoritätsbeschlüsse, das ungleiche Stimmrecht der verbündeten Staaten, die Bildung einer gemeinsamen Volksvertretung und die Einräumung einer unmittelbaren Autorität des Bundes gegenüber den Staatsangehörigen. Andererseits sind diese Momente doch mit der rechtlichen Grundlage des Staatenbundes keineswegs unvereinbar. Wohl aber deuten sie politisch darauf hin, daß das rein völkerrechtliche Band als unzureichend empfunden wird, und man es durch Elemente zu verstärken sucht, die bereits einer anderen Rechtsbildung, der des Bundesstaates, angehören. Je zahlreicher diese dem Staatenbundsbegriffe fremden, aber doch noch mit ihm vereinbaren Elemente auftauchen, um so näher liegt politisch der Uebergang zum Bundesstaate.

Die Zwecke des Staatenbundes sind politischer Natur. Sie bestehen mindestens in der gemeinsamen Vertheidigung nach außen.

---

[3]) G. Meyer, a. a. O. S. 30.

Daraus ergiebt sich die Ausschließung jedes kriegerischen Vorgehens der Bundesstaaten unter einander und die Nothwendigkeit einer schiedsrichterlichen Entscheidung wechselseitiger Streitigkeiten. Das dauernde Schutz- und Trutzbündniß der Bundesstaaten macht ferner eine wechselseitige Kontrole der Vertheidigungsmittel nothwendig. Auf diese prinzipalen Zwecke beschränken sich jedoch nur die alte Eidgenossenschaft und die Vereinigten Niederlande. Bereits die Eidgenossenschaft von 1815 und der Deutsche Bund fügen die gemeinsame Sorge für die innere Sicherheit der verbündeten Staaten, und die nordamerikanischen Konföderationen auch allgemeine Wohlfahrtszwecke hinzu, so daß schließlich die Zwecke des Staatenbundes so umfassende werden können wie die des Staates selbst. Auch in dieser Beziehung bildet politisch der Staatenbund einen Uebergang von der völkerrechtlichen Alliance zum Bundesstaate und kann Elemente des letzteren, unbeschadet seines Wesens, in sich aufnehmen.

Bei der Weigerung eines Staates, die durch die Mitgliedschaft des Staatenbundes übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen, insbesondere den Bundesbeschlüssen nachzukommen, müssen diese erzwungen werden können. Das letzte völkerrechtliche Zwangsmittel bleibt auch hier nur der Krieg, der aber den Vertrag selbst auflöst. Um dies zu vermeiden, giebt die Wiener Schlußakte vom 8. Juni 1820 Art. 31—34 der Gesammtheit gegen den renitenten Staat das Mittel der Bundesexekution. Hiermit erhält die Gesammtheit keineswegs ein Herrschaftsrecht über die einzelnen Staaten, eben so wenig wie die unorganisirte Gemeinschaft des Völkerrechtes ein solches gegenüber souveränen Staaten in den friedlichen Zwangsmitteln besitzt, sondern es wird nur durch den eigenen Willen der verbundenen Staaten ein friedliches Zwangsmittel geschaffen, das in seiner Anwendung den Bestand des Bundes selbst nicht berührt.

Sämmtliche Staatenbünde der Geschichte sind auf die Dauer geschlossen, und hierin besteht ein wesentlicher Unterschied von den bloß vorübergehenden Alliancen. Eben so wenig wie andere auf ewige Zeiten geschlossene völkerrechtliche Verträge haben jedoch die Staatenbünde diese ewige Dauer. Daß jeder Vertrag, wie er auf wechselseitiger Willensübereinstimmung beruht, auch in derselben Weise wieder aufgelöst werden kann, ist selbstverständlich. Nur die Lösung des Bandes durch einseitige Aufkündigung des Bundes ist

durch dessen ewige Dauer ausgeschlossen. Höher als alle völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen aber dem Staate seine eigenen Lebensbedingungen. Sobald seine politische Existenz gefährdet ist, hat noch jeder lebensfähige Staat der Wahrung derselben alles Andere, insbesondere die Erfüllung seiner Rechtsverbindlichkeiten untergeordnet. Der dauernde Bund, der von einem Staate nicht einseitig gelöst werden kann, hört daher auf, wenn ein Staat ihn bricht. Dieser Bruch ist zwar ein völkerrechtswidriger, aber deshalb nicht weniger ein Ausfluß der staatlichen Souveränetät, die durch den Staatenbund in der Ausübung beschränkt, aber nicht aufgehoben war.

§. 2. Der Bundesstaat.

Während der Staatenbund in der Kulturwelt der Gegenwart zur Zeit ausgestorben ist, wird der Bundesstaat durch drei Haupttypen vertreten, durch die Vereinigten Staaten von Amerika seit 1789, die Schweiz seit 1848 und den Norddeutschen Bund bezw. das Deutsche Reich seit 1867 bezw. 1871. Dem Vorbilde der Vereinigten Staaten folgen die zahlreichen bundesstaatlichen Verfassungen der mittel- und südamerikanischen Staaten, die zum großen Theile zu einer inneren Konsolidation ihrer staatsrechtlichen und politischen Verhältnisse überhaupt noch nicht gelangt sind. Gemeinsam ist den drei Bundesstaaten, daß sie Anfangs nur eine staatenbündische Gemeinschaft bildeten, deren Unvollkommenheiten den Uebergang zum Bundesstaate herbeiführten. Während aber die demokratischen Bundesstaaten der Union und der Schweiz auf gemeinsamen Grundlagen ruhen, der letztere sogar eine bewußte Nachbildung der ersteren ist, bildet der monarchische Bundesstaat des Deutschen Reiches eine durchaus selbstständige Schöpfung.

Der Mangel der nordamerikanischen Konföderationsartikel bestand in dem Fehlen jeder mit eigenen Machtmitteln ausgestatteten Bundesgewalt, die den Gesammtwillen der verbundenen Staaten diesen selbst gegenüber wie nach außen hätte zur Geltung bringen können. Nach einer vergeblichen Anregung des Staates Virginien trat auf Antrag der Legislatur von New-York und auf Empfehlung des Kongresses im Jahre 1787 zur Revision der Konföderationsartikel eine Konvention zu Philadelphia zusammen, die von Delegaten aller Legislaturen mit Ausnahme von Rhode-Island beschickt

wurde. Die Konvention beschränkte sich jedoch keineswegs auf eine Revision der Konföderationsartikel, sondern entwarf eine Verfassung, durch welche eine selbstständige, nicht von den Einzelstaaten hergeleitete Bundesgewalt begründet wurde. Daß man sich nicht an die Aufgabe der Revision der Konföderationsartikel gehalten hatte, ergab sich auch aus dem Modus, in dem die neue Verfassung in Kraft gesetzt wurde. Sie sollte nämlich ins Leben treten, sobald sie von neun Staaten angenommen sei, allerdings nur für die betreffenden Staaten. Im Jahre 1790 nahm jedoch auch der letzte der dreizehn Staaten, Rhode-Island, die Verfassung an. Nach ihrem Eingange ergeht die Verfassung zur Erreichung der allgemeinen Sicherheits- und Wohlfahrtszwecke von dem Volke der Vereinigten Staaten, woran sich die tiefgreifende Streitfrage angeknüpft hat, ob dies das Gesammtvolk der Union oder das Volk der einzelnen Staaten sei. Verfassungsänderungen erfolgen, nachdem sie in beiden Häusern des Kongresses eine Zweidrittelmehrheit für sich gehabt haben, je nach dem Beschlusse des Kongresses durch die Legislaturen oder durch besondere Konventionen der Einzelstaaten, wobei eine Dreiviertelmehrheit sämmlicher Staaten erforderlich ist.

Für die Organisation der Bundesgewalten schließt sich die Verfassung der damals herrschenden Lehre von der Theilung der Gewalten an. Die gesetzgebende Gewalt wird ausgeübt durch den Kongreß in zwei Häusern. In dem Oberhause, dem Senate, dessen Mitglieder von den Staatslegislaturen gewählt werden, kommt das föderative Element zur Geltung. Dagegen wird in dem Hause der Repräsentanten das Gesammtvolk vertreten, wobei Wähler alle diejenigen sind, die das Wahlrecht zum zahlreichsten Zweige der Staatslegislatur besitzen. Demgemäß besteht in dem Senate eine gleiche Vertretung aller Staaten durch je zwei Senatoren, in dem Hause der Repräsentanten eine Vertretung nach der Bevölkerungszahl. Die Exekutive steht einem Präsidenten zu, der ebenso wie der Vizepräsident nach Maßgabe der einzelstaatlichen Bestimmungen durch Wahlmänner gewählt wird, die für jeden Staat der Zahl seiner Senatoren und Repräsentanten im Kongresse gleich sein müssen. Zur Ausübung seiner Exekutive ernennt der Präsident nach seinem Amtsantritte mit Zustimmung des Senats sein Kabinet, das im Uebrigen von dem Kongresse vollständig unabhängig ist. Die eigene Gerichtsbarkeit des Bundes wird durch ein Oberbundesgericht und andere,

verfassungsmäßig nicht vorgeschriebene Bundesgerichte ausgeübt. Die Mitglieder der Bundesgerichte, welche außer dem Falle eigenen Verschuldens unabsetzbar sind, ernennt der Präsident mit Zustimmung des Senates.

Die Zuständigkeit der Union erstreckt sich auf die direkte und indirekte Besteuerung für die Bundeszwecke, insbesondere soll sie ein einheitliches Zollgebiet bilden, das Bundesschuldenwesen, Handel und Verkehr einschließlich der Post und des geistigen Eigenthums, die Rechtsprechung in der Admiralitätsgerichtsbarkeit, Hochverrath gegen die Union, Beamtenvergehen und andere Rechtsstreitigkeiten aus der Verfassung oder den Bundesgesetzen, die auswärtige Vertretung, das Kriegswesen und die Marine und die Verwaltung des Bundesdistrikts, des Fiskaleigenthums und der Territorien. Soweit die Zuständigkeit der Union reicht, ist sie keineswegs bloß auf die Gesetzgebung beschränkt und hinsichtlich ihrer Durchführung auf den guten Willen der Einzelstaaten angewiesen. Es wurde gerade als Hauptmangel der Konföderationsartikel empfunden, das dem Bunde jede eigene Staatsgewalt fehlte. Vielmehr nimmt die Union überall da, wo sie überhaupt zuständig ist, auch eine eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit durch Bundesbehörden und Bundesbeamte in Anspruch.

In der Schweiz ließ der Sonderbundskrieg von 1847 das Bedürfniß nach einer engeren Verbindung der Kantone, als sie der Bundesvertrag von 1815 gewährte, entschieden hervortreten. Im Anfange des Jahres 1848 trat eine Kommission zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes zusammen, bei dem man sich in bewußter Weise an das nordamerikanische Vorbild anschloß. Durch die letzte Tagsatzung wurde dieser Entwurf dem Volke zur Annahme vorgelegt und empfohlen. Die Annahme erfolgte durch $15^1/_2$ Kantone und die überwiegende Mehrheit der Gesammtbevölkerung, worauf die Verfassung für angenommen erklärt wurde. An die Stelle der Verfassung von 1848 ist demnächst diejenige von 1874 getreten, welche sich von der ersteren durch eine weitere Durchführung centralistischer und demokratischer Grundsätze unterscheidet. Eine Abänderung der Bundesverfassung erfolgt auf die Initiative der Bundesversammlung oder von 50 000 Bürgern. Sie gilt als angenommen, wenn die Mehrheit der an der Abstimmung theilnehmenden Bürger und die Mehrheit der Kantone sich dafür er-

klären. Der Wille der Kantone wird dabei aus dem Ergebnisse der Volksabstimmung in ihnen entnommen. Als Urheber der Verfassung wird die schweizerische Eidgenossenschaft genannt, welche sie annimmt in der Absicht, den Bund der Eidgenossen zu befestigen, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu erhalten und zu fördern.

Die oberste gesetzgebende Behörde bildet die Bundesversammlung in zwei Kammern, dem Nationalrathe und dem Ständerathe. Ersterer vertritt das Gesammtvolk, und seine Mitglieder werden in Wahlkreisen von annähernd gleicher Bevölkerungszahl durch die stimmberechtigten Schweizerbürger gewählt. Die Zahl der Vertreter aus einem Kanton schwankt daher von 1 bis 27. Der Ständerath soll dagegen das föderative Element zur Geltung bringen, jeder Kanton hat zwei, jeder Halbkanton einen Vertreter, deren Wahl ganz der Autonomie der Kantone anheimgestellt ist und entweder durch die gesetzgebenden Räthe oder unmittelbar durch das Volk erfolgt. Die Bundesversammlung ist aber keineswegs auf die Gesetzgebung beschränkt, sie hat auch über eine ganze Reihe wichtigerer Regierungs- und Verwaltungsmaßregeln zu beschließen. Im Uebrigen liegt die oberste Vollziehung in der Hand eines Bundesrathes von sieben Mitgliedern, die von der Bundesversammlung aus der Zahl der zum Nationalrathe wählbaren Schweizerbürger auf drei Jahre gewählt werden. An der Spitze des Bundesrathes steht ein auf ein Jahr gewählter Bundespräsident, im Uebrigen leitet jedes Bundesrathsmitglied eines der sieben eidgenössischen Verwaltungsdepartements. Zur Handhabung der Rechtspflege über bestimmte Streitigkeiten aus der Bundesverfassung oder besonderen Bundesgesetzen besteht ein Bundesgericht dessen Mitglieder von der Bundesversammlung auf sechs Jahre gewählt werden.

Die Zuständigkeit des Bundes umfaßt die Vertretung der Schweiz gegenüber anderen Staaten, Zoll-, Post- und Münzwesen ausschließlich, andere Verwaltungszweige wie das Militärwesen, das höhere Unterrichtswesen und die Errichtung öffentlicher Werke nur unter theils größerer, theils geringerer Mitwirkung der Kantone, endlich in einzelnen Verwaltungszweigen, wie Straßen- und Primarschulwesen, nur die oberste Aufsicht. Bloß auf den Gebieten der ersteren Art hat daher die Schweiz einen eigenen Verwaltungsorganismus, auf dem zweiten und dritten Gebiete erfolgt die Ver-

waltung durch die Kantone, die hier zum Theil als Organe des Bundes dienen.

Vollständig innerhalb des Ideenkreises des republikanischen Bundesstaates liegt auch der Entwurf der deutschen Reichsverfassung von 1849. Beschlossen durch eine auf breitester Grundlage gewählte Nationalversammlung ohne jede Mitwirkung der Regierungen, sollte sie kraft des Prinzips der Volkssouveränetät unmittelbar geltendes Recht sein. Ein nach der Bevölkerungsziffer gewähltes Volkshaus vertrat das Gesammtvolk. Ein von den einzelstaatlichen Landtagen gewähltes Staatenhaus mit allerdings ungleicher Vertretung der einzelnen Staaten das föderative Element. Das erbliche Kaiserthum, dessen erster Inhaber von der Volksvertretung zu wählen war, mit einem verantwortlichen Reichsministerium hatte demgegenüber nur eine dekorative Bedeutung. Die Kompetenzvertheilung zwischen Reich und Einzelstaat war dagegen in durchaus zweckentsprechender Weise ähnlich wie in der Schweiz erfolgt. Die bisherige Entwicklung Deutschlands beruhte nun aber keineswegs auf dem Prinzipe der Volkssouveränetät, sondern auf dem der monarchischen Souveränetät innerhalb der einzelnen deutschen Staaten. Dieses letztere Element erwies sich als so stark, daß die Unterwerfung der Einzelstaaten unter die Reichsverfassung und damit das Inkrafttreten der letzteren unmöglich war.

Zuletzt ist dann Deutschland durch die Begründung des norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches zu der bundesstaatlichen Verfassung übergegangen. Mit der Auflösung des deutschen Bundes standen die deutschen Staaten als vollständig souverän dem Rechte wie der Ausübung nach und ohne jedes gemeinsame Band rechtlicher Natur neben einander. Bereits vor allseitiger Anerkennung der Auflösung des Deutschen Bundes war am 18. August 1866 ein Bündnißvertrag zwischen Preußen und den meisten norddeutschen Staaten abgeschlossen worden, dem später insbesondere in den mit ihnen abgeschlossenen Friedensverträgen auch die anderen norddeutschen Staaten beitraten. Das auf ein Jahr abgeschlossene Augustbündniß enthielt zunächst ein Schutz- und Trutzbündniß und außerdem die Verpflichtung der verbündeten Regierungen, zur dauernden Sicherstellung der Bundeszwecke eine Bundesverfassung auf der Grundlage der preußischen Reformvorschläge vom 10. Juli 1866 unter Mitwirkung eines nach dem Reichswahlgesetze vom

12. April 1849 zu wählenden Parlamentes festzustellen. Zu seiner Ausführung bedurfte der Bündnißvertrag der Zustimmung der partikularen Volksvertretungen in den Formen des verfassungsändernden Gesetzes. Das preußische Abgeordnetenhaus und ihm folgend die meisten anderen Volksvertretungen ertheilten diese Zustimmung jedoch nur mit der Maßgabe, daß dem gemeinsamen Parlamente die Befugniß zur Berathung, nicht zur Vereinbarung der Verfassung beigelegt wurde, die letzte Entscheidung also den Einzelstaaten vorbehalten blieb. Auf dem hiernach vorgeschriebenen Wege ist denn auch die Feststellung der Bundesverfassung erfolgt. Zunächst wurde ein Entwurf von den Kommissarien der verbündeten Regierungen genehmigt, dieser dann von dem Reichstage mit einigen Aenderungen, die von den Regierungen acceptirt wurden, angenommen, und endlich die so festgestellte Verfassung von den Volksvertretungen der Einzelstaaten, in denen das Landesgesetz dies vorbehalten hatte, genehmigt. Die Publikation der Bundesverfassung erfolgte dann in allen Staaten in der Form der Landesgesetze mit dem Bemerken, daß sie am 1. Juli 1867 in Kraft trete. Am 14. Juli 1867 ernannte der König von Preußen den Grafen Bismarck zum Bundeskanzler und ordnete am 26. Juli 1867 die Einführung eines Bundesgesetzblattes an. In dessen erster Nummer wurde die Bundesverfassung abgedruckt mit dem Bemerken, daß sie am 1. Juli 1867 Gesetzeskraft erlangt habe.

In entsprechender Weise ist dann bei dem Beitritte der süddeutschen Staaten verfahren worden. Durch die Versailler Verträge vom November und Dezember 1870, die zwischen dem norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten abgeschlossen wurden, traten letztere dem Bunde, der demnächst die Bezeichnung „Deutsches Reich" annahm, vorbehaltlich gewisser Aenderungen in dessen Verfassung bei. Diese Verträge wurden dann im Norddeutschen Bunde wie in jedem der süddeutschen Staaten von den gesetzgebenden Faktoren in den Formen eines Verfassungsgesetzes genehmigt und dort als norddeutsches Bundesgesetz, hier als Landesgesetz publizirt. An die Stelle dieser in den verschiedenen Verträgen enthaltenen Verfassung trat dann eine neue einheitliche Redaktion vom 16. April 1871, welche nur von den gesetzgebenden Faktoren des Reiches festgestellt und im Reichsgesetzblatte publizirt wurde. Gleichwohl behält diese Verfassung die Eingangsformel der Versailler Verträge bei,

wonach der König von Preußen Namens des norddeutschen Bundes und die Herrscher der süddeutschen Staaten zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben giltigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes einen engeren Bund mit der nachfolgenden Verfassung schließen.

Verfassungsänderungen erfolgen ohne Betheiligung der Einzelstaaten als solcher im Wege der Reichsgesetzgebung. Doch gelten sie als abgelehnt, wenn im Bundesrathe 14 Stimmen dagegen sind.

Wie die beiden anderen Bundesstaaten hat auch das Reich drei verfassungsmäßige Organe, Bundesrath, Kaiser und Reichstag.

Der Bundesrath, die Fortsetzung des Bundestages im ehemaligen Deutschen Bunde, ist ein Gesandtenkongreß der deutschen Regierungen, jedoch mit ungleichem Stimmrechte der einzelnen Staaten, welche ihre Stimmen nur einheitlich abgeben können. Das Kaiserthum ist erwachsen aus der Verbindung der formellen Präsidialrechte im Bundesrathe, die dem Könige von Preußen übertragen waren, mit dessen Stellung als Bundesfeldherr und Oberbefehlshaber der Marine. Es ist daher nothwendiges Attribut des Königs von Preußen. Die Bedeutung des Kaiserthums ist in stetigem Aufsteigen begriffen, da die immer mehr sich ausdehnende eigene Verwaltung des Reiches ihren Chef in dem vom Kaiser ernannten Reichskanzler findet und daher unmittelbar unter dem Kaiser steht. Der auf Grund des allgemeinen, geheimen und direkten Wahlrechtes gewählte Reichstag endlich vertritt das deutsche Volk in seiner Gesammtheit.

Die drei verfassungsmäßigen Organe des Reiches sind einander koordinirt und üben die ihnen durch die Verfassung beigelegten Befugnisse aus. Die Gesetzgebung geht aus von Bundesrath und Reichstag. Der Kaiser hat dabei nur als König von Preußen ein Veto im Bundesrathe bei Gesetzen über Heerwesen, Kriegsmarine und indirekte Steuern. Im Uebrigen steht ihm nur die formelle Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zu. Ob er befugt ist, diese bei einem sonst ordnungsmäßig zu Stande gekommenen Gesetze zu verweigern, ist zum Mindesten bestritten. Die Regierung ist getheilt zwischen Bundesrath und Kaiser. Der Bundesrath erläßt die Ausführungsverordnungen zu den Reichsgesetzen, soweit nicht im einzelnen Falle etwas Anderes bestimmt ist, und beschließt über Mängel, welche sich bei der Ausführung herausstellen. Der Kaiser

beruft, vertagt und schließt dagegen die Session der beiden anderen Reichsorgane, führt den Oberbefehl über Heer und Marine, vertritt das Reich gegenüber anderen Staaten und ist dasjenige Organ des Reiches, unter dem dessen gesammte eigene Verwaltung steht.

Die Zuständigkeit des Reiches ist durch die Reichsverfassung in der Form einer kasuistischen Aufzählung der Gegenstände bestimmt und erstreckt sich fast über alle Gebiete des staatlichen Lebens. Das Verhältniß des Reiches zu den Einzelstaaten ist aber auf den einzelnen Verwaltungsgebieten ein verschiedenes. Auf dem Gebiete des Heerwesens, der Kriegsmarine, der meisten indirekten Steuern und der Post und Telegraphie nimmt das Reich, vorbehaltlich einzelner Reservatrechte der süddeutschen Königreiche, allein die Gesetzgebung für sich in Anspruch und schließt jede Gesetzgebung der Einzelstaaten aus. Ebenso hat es auf diesen Gebieten allein ein Budget- und Verordnungsrecht, die Einnahmen aus diesen Verwaltungszweigen fließen, wiederum vorbehaltlich einzelner Reservatrechte, ihm zu. Endlich führt es auf dem Gebiete der Kriegsmarine ausschließlich, auf dem der Post und Telegraphie unter Einräumung einzelner Befugnisse an die Einzelstaaten die Verwaltung. Auf den übrigen Verwaltungsgebieten, über welche sich die Kompetenz des Reiches erstreckt, nimmt dieses zwar ein Gesetzgebungs- und internationales Vertragsrecht, das denen der Einzelstaaten vorgeht, in Anspruch, aber es schließt die Gesetzgebung der Einzelstaaten, soweit es selbst von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht, keineswegs aus. Die Verwaltung ist nach Maßgabe der vom Reiche erlassenen Gesetze durchweg Sache der Einzelstaaten. Höchstens nimmt das Reich die oberste Verwaltung und Rechtsprechung für seine eigenen Organe in Anspruch, so in der Civil- und Strafrechtspflege für das Reichsgericht, in Armenstreitsachen für das Bundesamt für das Heimathwesen, in der Arbeiterversicherung für das Reichs-Versicherungsamt ꝛc.

Auf Grund dieser Rechtsentwicklung und dieses Rechtszustandes der drei wichtigsten Gemeinwesen, welche als Bundesstaaten bezeichnet werden, ist nunmehr Entstehung und Wesen des Bundesstaates zu entwickeln.

Aus der Begründung des Bundesstaates durch Vereinbarung der betheiligten Staaten und Annahme seiner Verfassung durch diese ist von einer Seite, in Nordamerika durch Calhoun und die Partei

der Staatenrechtler, in Deutschland besonders durch Seydel die Schlußfolgerung gezogen worden, der Bundesstaat sei nichts vom Staatenbunde wesentlich Verschiedenes, insbesondere nicht selbst Staat, sondern nur ein Rechtsverhältniß unter Staaten. Seine Verfassung würde demnach für die Staaten ein Vertrag, für die Staatsangehörigen übereinstimmendes Landesgesetz der einzelnen Staaten sein. Denselben Charakter würden alle auf Grund der Bundesverfassung erlassenen Bundesgesetze haben, und Regierung und Verwaltung des Bundes wären ebenfalls nur eine gemeinsame der Staaten.

Daß diese Theorie sich mit der Entstehung der Bundesstaaten vereinigen ließe, ist nicht zu leugnen. Selbst das Inkrafttreten der schweizer Verfassung von 1848 auf Grund der Annahme durch nur $15^1/_2$ Kantone läßt sich aus einer nachträglichen stillschweigenden Zustimmung der Anfangs dissentirenden Kantone rechtfertigen. Allein die Auffassung des Bundesstaates als eines bloßen Rechtsverhältnisses unter Staaten ist unvereinbar mit dem Inhalte der Bundesverfassungen. Wäre der Bundesstaat nur eine Gesellschaft von Staaten zur gemeinsamen Ausübung der Hoheitsrechte, so müßte der in den verfassungsmäßigen Formen ausgesprochene Wille aller betheiligten Staaten den Gesammtwillen ersetzen können. Dies ist aber nicht der Fall. Die Verfassungen geben den einzigen Weg an, auf dem sie abgeändert werden können. Dabei ist allerdings den Einzelstaaten ein schwerwiegender Einfluß auf die Bildung des Gesammtwillens eingeräumt, in Nordamerika müssen die Konventionen von drei Vierteln der Staaten, in der Schweiz die Mehrheit der Kantone durch ihre stimmfähigen Bürger, in Deutschland über drei Viertel der Mitglieder des Bundesrathes zustimmen. Aber zur Bildung des Gesammtwillens muß noch die Zustimmung anderer Faktoren hinzukommen. Keinesfalls kann der Gesammtwillen durch den übereinstimmenden Willen selbst aller Staaten des Bundes vertreten werden. Ist dies aber nicht möglich, so der Wille des Bundesstaates ein anderer als der der Einzelstaaten zusammen, er bildet mit einem Worte ein von ihnen verschiedenes staatliches Rechtssubjekt.

Nun fragt es sich aber, welche Bedeutung die Verträge und Gesetze der Einzelstaaten hatten, welche der Begründung des Bundesstaates vorangingen, und ob sie für diesen den Rechtsgrund seines Entstehens bildeten. In Verträgen und übereinstimmenden Landes-

gesetzen kann der Bundesstaat seinen Rechtsgrund nicht finden, da diese nur ein Rechtsverhältniß unter Staaten, einen Staatenbund, aber kein neues staatliches Rechtssubjekt hätten begründen können. Eben so wenig ist die Begründung des Bundesstaates eine Rechtshandlung der Staaten, eine That in der Form des Gesetzes. Denn durch Rechtshandlungen kann weder der Staat an sich noch ein bestimmter Staat begründet werden. Wie der Staat überhaupt eine juristisch nicht weiter ableitbare historische Thatsache und als solche die Voraussetzung des in ihm geltenden Rechtes ist, so ist auch die Begründung des Bundesstaates lediglich ein geschichtliches Ereigniß, durch die Macht der Thatsachen entsteht ein neues Staatswesen, das jedoch nicht die Fülle der Staatsgewalt, sondern nur einzelne Zweige derselben für sich in Anspruch nimmt und die übrigen den bisher allein bestehenden Einzelstaaten überläßt. Dieser Bundesstaat kann mit allen von ihm beanspruchten Herrschaftsrechten ohne Zustimmung der Einzelstaaten ins Leben treten. Dies war z. B. der Fall mit der schweizer Eidgenossenschaft von 1848 gegenüber den dissentirenden Kantonen. Das Gleiche wäre in Deutschland eingetreten, wenn die provisorische Centralgewalt von 1849 im Stande gewesen wäre, ihre Herrschaft im Gebiete der einzelnen deutschen Staaten zur Geltung zu bringen. Die Regel bildet es aber, daß die Einzelstaaten der Errichtung des Bundesstaates zustimmen und dabei mitwirken. Sie verpflichten sich hierzu vertragsmäßig unter einander. Indem sie demnächst durch übereinstimmende Landesgesetze die Bundesverfassung erlassen, erkennen sie diese und damit den Bund als eine auch vom Standpunkte des Landesrechtes legitime Institution an. Verträge und Landesgesetze begründen also keineswegs den Bundesstaat, aber sie bereiten seine Errichtung vor und legitimiren die neu ins Leben tretende Staatsgewalt. Sie sind daher kein rechtlich nothwendiges, aber politisch wünschenswerthes und gewöhnliches Moment bei der Errichtung des Bundesstaates.

Seit die Auffassung einer zwischen Bundesstaat und Einzelstaat getheilten Souveränetät als logisch unmöglich preisgegeben ist, spricht man den Bundesstaaten gewöhnlich die Souveränetät zu und erklärt die Einzelstaaten für nicht souveräne Staatswesen. Als maßgebend für diese Ansicht wird meist die sogenannte Kompetenz-Kompetenz, d. h. die Befugniß des Bundesstaates betrachtet, seine eigene Zuständigkeit zu bestimmen und damit den Einzelstaaten die Sphäre

ihrer Thätigkeit anzuweisen. Allein dabei wird zunächst die Frage nicht hinreichend gewürdigt, ob, wenn man in dem Staate die von jeder höheren irdischen Gewalt unabhängige Herrschaft über Land und Leute sieht, dieser Staatsbegriff auch in dem Falle noch vorhanden ist oder aufrecht erhalten werden kann, daß dem Staate diese absolute Unabhängigkeit durch die Koexistenz mit dem Bundesstaate beeinträchtigt wird. Selbst wenn man den Staatsbegriff dahin modifizirt, daß der Staat nur rechtlich unkontrolirbare Rechte zu besitzen brauche, um sich von einem Kommunalverbande zu unterscheiden, so kann doch auch von einem rechtlich unkontrolirbaren Rechte da im Ernste nicht mehr die Rede sein, wo der Bundesstaat in Folge seiner Kompetenz-Kompetenz jederzeit eine Kontrole oder sogar das Recht selbst für sich in Anspruch nehmen kann. Ueberdies besitzt der Bundesstaat die Kompetenz-Kompetenz und damit die Möglichkeit rechtlich unbeschränkbaren staatlichen Handelns keineswegs. In Nordamerika kann er keinem Staate ohne dessen Willen die gleiche Vertretung im Senate entziehen, in Deutschland keine Verfassungsänderung vornehmen gegen den Willen Preußens, das im Bundesrathe mehr als 14 Stimmen besitzt, kein Reservatrecht eines Staates ohne dessen Zustimmung beseitigen. Hiernach würde weder der Bundesstaat noch der Einzelstaat die Souveränetät besitzen.

Der Begriff des Staates wie der staatlichen Souveränetät ist überhaupt entwickelt worden aus dem Einheitsstaate, der die gesammte Fülle der staatlichen Herrschaftsgewalt in sich vereinigt. Ist diese im Bundesstaate unter zwei verschiedene staatliche Rechtssubjekte gespalten, so machen eben erst beide in ihrer Vereinigung den Staat an sich aus. Man kann daher auch weder dem Bundesstaate noch dem Einzelstaate allein die Souveränetät beilegen. Die dem Staate wesentliche Unabhängigkeit von jeder höheren Gewalt haben erst beide gemeinsam. Es giebt daher weder eine getheilte Souveränetät, da die Eigenschaft der Unabhängigkeit nicht theilbar ist, noch nicht souveräne Staaten, da solche keine Staaten mehr sein würden. Wohl aber ist eine solche Spaltung der Staatsgewalt unter verschiedene Träger möglich, die man beide als Staaten bezeichnet, die aber erst in ihrer Verbindung der Staat an sich und damit Inhaber der staatlichen Souveränetät sind.

Auch der Bundesstaat muß einen Inhaber als Grund und

Quelle des in ihm verkörperten staatlichen Rechtes haben. In den republikanischen Bundesstaaten von Nordamerika und der Schweiz ist dies das zwar nach den Einzelstaaten gegliederte, aber im Bundesstaate zur rechtlichen Einheit gelangte Gesammtvolk, das sich im Eingange der nordamerikanischen Verfassung als the people of the United Staates of America, in dem der schweizer als die schweizerische Eidgenossenschaft bezeichnet. In Deutschland, dessen Einzelstaaten nach ihrer geschichtlichen Entwicklung das Prinzip der Volkssouveränetät niemals anzuerkennen vermochten, war dasselbe auch für die Gesammtstaatsbildung nicht durchführbar. Der Versuch der Reichsverfassung von 1849, im Widerspruche mit dem monarchischen Prinzipe, welches das Staatsrecht der Einzelstaaten beherrschte, den Gesammtstaat auf die Volkssouveränetät zu gründen, hat sich daher als vergeblich erwiesen. Der Norddeutsche Bund wie das Deutsche Reich verdanken ihre Entstehung der — allerdings rechtlich nicht qualifizirbaren — That der deutschen Staaten. Sie in ihrer durch das Reich hergestellten Vereinigung sind daher auch Inhaber der Staatsgewalt. Alle drei Bundesstaaten haben also einen Kollektivsouverän, die republikanischen von Nordamerika und der Schweiz das Gesammtvolk, Deutschland das Reich selbst, welches die Gesammtheit der verbündeten Regierungen umfaßt.

Im Gegensatze zu dem Einzelsouverän ist aber der Kollektivsouverän, wie sich schon beim Einzelstaate mit Volkssouveränetät ergab, an sich handlungsunfähig. Er kann in das Rechtsleben nur eintreten mit der Organisation, die ihm in der Verfassung gegeben ist. Diese Verfassung ist daher im Gegensatze zu der des monarchischen Staates nicht weiter rechtlich ableitbar, sondern die erste Verfassung ist ebenso ursprünglich wie das Staatswesen selbst und gleich diesem historische Thatsache. Diese Konsequenzen ergeben sich auch für den Bundesstaat. Die Verfassung allein regelt ferner für den Inhaber der Herrschergewalt die Formen des staatlichen Handelns. Wie in dem Staate der Volkssouveränetät — mag er ein einheitlicher oder ein Bundesstaat sein — nicht jeder Pöbelhaufe als souveränes Volk Befehle ertheilen darf, sondern das Volk nur handelt durch seine verfassungsmäßigen Organe oder wenigstens in den verfassungsmäßigen Formen des Referendums oder Plebiszits, so können in dem monarchischen Bundesstaate die zum Reiche ver-

einigten verbündeten Regierungen nur in den Formen und durch die Organe der Verfassung in Thätigkeit treten.

Alle drei Bundesstaaten haben drei verschiedene verfassungsmäßige Organe geschaffen, deren eines die Staaten in ihrer rechtlichen Sonderung, deren zweites das Volk in seiner Gesammtheit und deren drittes die einheitliche Zusammenfassung der bundesstaatlichen Macht nach innen und nach außen vertritt.

Das erste Organ, der nordamerikanische Senat, der schweizerische Ständerath und der deutsche Bundesrath, ist das ursprüngliche. Wie politisch und historisch der Bundesstaat aus dem Staatenbunde erwachsen ist, so war diese Vertretung der Einzelstaaten und zwar als einziges Organ bereits zur Zeit des Staatenbundes vorhanden in dem Kongreß unter den nordamerikanischen Konföderationsartikeln, in der schweizer Tagsatzung und im deutschen Bundestage. Der Bundesstaat hat nur die Bedeutung dieses Organes erheblich vermindert, indem er ihm andere verfassungsmäßige Organe zur Seite gestellt hat.

Am reinsten kann das einzelstaatliche Interesse in diesem Organe sich Geltung verschaffen, wenn seine Mitglieder nicht nur von den Einzelstaaten bestellt werden, sondern sie auch nach den ihnen von ihrem Staate ertheilten Instruktionen zu stimmen haben und jeder Staat ein gleiches Stimmrecht besitzt. Sämmtliche Konsequenzen aus der einzelstaatlichen Interessenvertretung hat aber bisher kein Bundesstaat in seiner Verfassung gezogen. Allerdings werden die Vertreter von dem Einzelstaate bestellt, und der Bundesstaat mischt sich in die Art der Bestellung nicht ein. Dabei ergiebt sich aber ein erheblicher Unterschied zwischen den republikanischen und dem monarchischen Bundesstaate. In ersteren geht die Bestellung direkt oder indirekt zurück auf das Volk der Einzelstaaten als die Quelle alles staatlichen Rechtes, es wählt die Vertreter des Staates entweder selbst oder durch die einzelstaatlichen Volksvertretungen. In dem monarchischen Bundesstaate geht dagegen die Ernennung von den Regierungen aus. In Folge dieses Unterschiedes hat die Staatenvertretung des republikanischen Bundesstaates den Charakter eines Hauses der Volksvertretung angenommen, während die des monarchischen Bundesstaates als eine Vertretung der Regierungen sich den Charakter des Gesandtenkongresses wie zur Zeit des Staatenbundes bewahrt hat. Die Mitglieder einer Volksvertretung stimmen

aber ohne imperatives Mandat und ohne Instruktionen nach ihrer freien Ueberzeugung. Dies ist für den schweizer Ständerath verfassungsmäßig, für den nordamerikanischen Senat trotz einzelner Versuche in entgegengesetzter Richtung wenigstens thatsächlich anerkannt. Es ist damit die Möglichkeit gegeben, daß die Vertreter desselben Staates verschieden abstimmen. Dagegen stimmen die Mitglieder eines Gesandtenkongresses, wie es der Deutsche Bundesstaat ist, nach den von ihrer betreffenden Regierung empfangenen Instruktionen, und es können die Stimmen eines Staates nur einheitlich abgegeben werden. Auf der anderen Seite ist in den republikanischen Bundesstaaten der Grundsatz der gleichen Vertretung aller Staaten gewahrt, wogegen das Deutsche Reich den einzelnen Staaten ein nach ihrer Bedeutung abgestuftes Stimmrecht von einer bis zu siebzehn Stimmen, allerdings für die größeren Staaten auch nicht annähernd in einem ihrer Bevölkerung entsprechenden Maßstabe gewährt.

Während die Staatenvertretung im Staatenbunde das einzige Hauptorgan ist und insbesondere den Bund als politische Gesammtmacht vertritt, erscheint die Bedeutung dieses Organes in dem Bundesstaate erheblich geschwächt. In den republikanischen Bundesstaaten ist es nichts Anderes mehr als das Oberhaus der bundesstaatlichen Volksvertretung, das allerdings dem föderativen Prinzipe seiner Zusammensetzung seine besondere politische Bedeutung verdankt. Dies ist vollständig durchgeführt bei dem schweizer Ständerathe, der an politischem Einflusse wie jedes Oberhaus in einer Demokratie sogar hinter dem Nationalrathe zurücksteht. Dagegen hat sich der amerikanische Senat noch erhebliche Reste der umfassenderen Gewalt des Gesandtenkongresses der Konföderationsakte bewahrt. Insbesondere werden die Chefs der exekutiven Departemens, des sogenannten Kabinets des Präsidenten, und die Bundesrichter vom Präsidenten mit Zustimmung des Senates ernannt. Ebenso ist zum Abschlusse internationaler Verträge die Zustimmung des Senates mit Zweidrittelmehrheit erforderlich. Er hat also im Gegensatze zu dem Repräsentantenhause noch einen erheblichen Antheil an der Bundesregierung und wird dadurch zu mehr als einem bloßen Oberhause. Noch schärfer tritt das bei dem deutschen Bundesrathe hervor. Derselbe ersetzt allerdings ein Oberhaus in dem bundesstaatlichen Organismus, aber hat keineswegs den Charakter eines

solchen. Als Gesandtenkongreß verhandelt er zunächst nicht in den parlamentarischen Formen. Ueberdies sind seine Befugnisse schon auf dem Gebiete der Gesetzgebung formell weitergehende als die des Reichstages, und die Reichsregierung theilt er in Folge seines Verordnungs- und Kontrolrechts geradezu mit dem Kaiser. Wie in seiner Bildung so hat auch in seinen Befugnissen der deutsche Bundesrath verhältnißmäßig die meisten Elemente aus der Zeit des Staatenbundes bewahrt.

Die zweite Kammer der republikanischen Bundesstaaten, das amerikanische Repräsentantenhaus und der schweizer Nationalrath, wie der deutsche Reichstag vertreten dagegen das einheitliche Staatsvolk des Bundesstaates in seiner Gesammtheit. Diese Vertretung ist nur möglich im Bundesstaate, nicht schon im Staatenbunde. Denn ersterer allein besitzt ein rechtlich einheitliches Gesammtvolk. Allerdings kann auch der Staatenbund, wie das Beispiel der konföderirten Staaten von Amerika von 1861 und die Reformversuche zur Zeit des Deutschen Bundes zeigen, dem Gesandtenkongresse eine Volksvertretung zur Seite stellen. Aber eine solche würde immer nur eine gemeinsame Vertretung der Völker der einzelnen Staaten sein, da der Staatenbund ein einheitliches Volk im Rechtssinne nicht besitzt. Im Bundesstaate ist aber die Vertretung in dem gleichen Sinne die des einheitlichen Volkes wie im Einheitsstaate. Der Charakter des Bundesstaates als einer Staatenverbindung tritt hier grundsätzlich überhaupt nicht hervor. Nur in Nordamerika ist das Wahlrecht allen Wählern zum Unterhause der Einzelstaaten beigelegt und damit indirekt letzteren die Regelung des bundesstaatlichen Wahlrechtes überlassen, während der Bundesstaat nur negativ die Ausschließung vom Wahlrechte aus bestimmten Gründen, wie Rasse, Religion, Farbe ꝛc. verbietet.

Die Volksvertretung hat zunächst Antheil an der Gesetzgebung. Das Maß dieses Antheils ist jedoch ein sehr verschiedenes in Deutschland und in den republikanischen Bundesstaaten. Der deutsche Reichstag hat wie die Volksvertretung eines monarchischen Einheitsstaates nur ein Recht der Zustimmung zu den von einem anderen verfassungsmäßigen Organe zu erlassenden Gesetzen. Die Volksvertretung der republikanischen Staaten beschließt dagegen in Uebereinstimmung mit dem anderen Hause Gesetze selbst und weist damit der Exekutive die Grenzen ihrer Bewegungsfreiheit an. Dabei ist

aber der Einfluß des rein populären Zweiges der Volksvertretung ein viel größerer als der des anderen Hauses. In den republikanischen Bundesstaaten sind ferner die beiden Häuser in ihrer Gesammtheit, der amerikanische Kongreß wie die schweizer Bundesversammlung, keineswegs auf das Gebiet der Gesetzgebung beschränkt, sondern sie beschließen auch in einer ganzen Reihe wichtigerer Regierungs- und Verwaltungsmaßregeln.

Am verschiedensten ist endlich in den einzelnen Bundesstaaten das dritte verfassungsmäßige Organ gestaltet, das nach innen und außen den Bundesstaat als einheitliche Gesammtmacht zu vertreten berufen ist. Wie die Volksvertretung von unten, so vertritt es seinerseits von oben die Einheitlichkeit des bundesstaatlichen Organismus. Es findet schlechterdings kein Analogon im Staatenbunde, sondern wird erst im Bundesstaate neu geschaffen. Die verschiedene Gestaltung dieses Organes beruht aber auf der besonderen geschichtlichen Entwicklung der einzelnen Bundesstaaten. In Nordamerika war es das in dem englischen Königthume erhaltene Schattenbild der Monarchie, das man in der selbstständigen Präsidentschaft nachahmte und mit größeren Machtbefugnissen ausstattete, als sie das englische Königthum besitzt. Die Städte und Landsgemeinden der Eidgenossenschaft hatten dagegen an ihrer Spitze meist kollegiale Wahlkörper gesehen. Dieser geschichtlichen Ueberlieferung schloß man sich auch bei Begründung des Bundesstaates an, und so werden trotz der bewußten Nachahmung der amerikanischen Verfassung die Chefs der einzelnen exekutiven Departements gleichzeitig die oberste kollegiale Bundesbehörde. In Deutschland endlich mußte man dem Herrscher desjenigen Einzelstaates, der an Umfang und Bevölkerung zwei Drittel des Bundesstaates ausmachte, weitergehende Befugnisse einräumen als die bloß relativ stärkste Vertretung im Bundesrathe. So wird der preußische König als deutscher Kaiser ein verfassungsmäßiges Organ des Reiches, das partikularistische Interesse des größten Einzelstaates mit dem des Reiches verbunden, die preußische Staatsmacht in den Dienst des Kaiserthums und damit des Reiches gestellt, das nunmehr erst in seinem ganzen Gebiete gleichmäßig seine Herrschaft zur Geltung bringen kann, ohne an dem Widerstande des größten Einzelstaates zu scheitern.

Die Befugnisse dieses dritten verfassungsmäßigen Organes sind ebenfalls verschieden bemessen. Im Allgemeinen tritt es überall da

ein, wo der Bundesstaat nach innen und nach außen als Einheit zu handeln berufen ist, so in den völkerrechtlichen Beziehungen und in der Verfügung über die bewaffnete Macht. Die Regierung steht ihm keineswegs allein zu, sondern es theilt dieselbe mit dem verfassungsmäßigen Gesammtorgane der Einzelstaaten oder mit beiden anderen Organen. Doch wird sein Antheil an der Regierung von schwerwiegendster Bedeutung dadurch, das die gesammte Bundesverwaltung ihm allein unterstellt ist, und mit der Ausdehnung dieser Bundesverwaltung seine Machtstellung sich unwillkürlich erweitert. Dagegen ist der Antheil an der Gesetzgebung in der Regel nur untergeordneter Natur. Sie beschränkt sich für den schweizer Bundesrath auf die Befugniß, der Bundesversammlung Gesetze vorzuschlagen, der Präsident der Vereinigten Staaten hat nur ein Veto gegenüber Gesetzen, das durch eine Zweidrittelmehrheit der Volksvertretung beseitigt werden kann. Und in Deutschland, dessen Verfassung dem Könige von Preußen in gewissen Angelegenheiten ein Vetorecht im Bundesrathe, dagegen dem Kaiser nur die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zuschreibt, ist es zum Mindesten bestritten, ob der Bundesrath oder der Kaiser die Reichsgesetze sanktionirt und letzterer als Kaiser einen materiellen Einfluß auf die Gesetzgebung auszuüben berufen ist.

Für das Verhältniß der einzelnen staatlichen Funktionen im Bundesstaate ist nun der Umstand von maßgebender Bedeutung, daß der rechtliche Träger der Herrschaftsgewalt nicht eine einzelne physische Person, sondern eine Gesammtpersönlichkeit ist, die nur mit ihrer Verfassung und durch dieselbe als das erste grundlegende Gesetz zur rechtlichen Existenz gelangen kann. Diesen Zug theilt der Bundesstaat mit dem Staate der Volkssouveränetät und zwar auch dann, wenn er wie das Deutsche Reich gar nicht auf dem Prinzipe der Volkssouveränetät beruht, sondern eine Kollektivherrschaft der zum größten Theile monarchischen Einzelstaaten ist. Damit ergiebt sich aber für den Bundesstaat mit innerer Nothwendigkeit dasselbe Verhältniß der Staatsfunktionen wie für den Staat der Volkssouveränetät.

Eine historische Obrigkeit, die die Quelle der Rechtsordnung wie der gesammten Staatsthätigkeit bildete, ist im Bundesstaate gleichfalls nicht vorhanden, sondern dieser ist entstanden mit seiner Verfassung, die eben so wenig juristisch ableitbar ist wie der Bundes-

staat selbst. Die Verfassung als das erste Gesetz des neuen Staatswesens bildet daher die erschöpfende Kodifikation seines Rechtszustandes. Es giebt kein älteres vorverfassungsmäßiges Staatsrecht. Die Stellung und die Befugnisse jedes Organes müssen sich daher in letzter Linie zurückführen lassen auf die Verfassung, also ein Gesetz. Damit ist jede freie Regierung ausgeschlossen, die grundlegende Staatsfunktion bildet vielmehr die Gesetzgebung. Sie ist der ausschließliche höchste Regulator aller Staatsthätigkeit. Alle Regierung ist nur Vollziehung nicht in dem Sinne, daß sie auf die bloße Ausführung der Gesetze beschränkt wäre, wohl aber derart, daß jeder Regierungsakt seinen Rechtsgrund in einem Gesetze, in letzter Linie in der Verfassung selbst finden muß, um rechtsgiltig zu sein.

Für die Verwaltung des Bundesstaates erachtete es die ältere Bundesstaatstheorie, wie sie namentlich von Waitz vertreten wurde, für nothwendig, daß der Bundesstaat, soweit seine Kompetenz reiche, einen eigenen Verwaltungsorganismus zur Durchführung seiner Gesetze habe und mit diesem den Staatsangehörigen unmittelbar gegenübertrete. Bundesstaat und Einzelstaat würden hiernach als zwei selbstständige Staatswesen vollkommen unabhängig von einander ihre Wirksamkeit entfalten, jedoch beide über dasselbe Land und über dieselben Menschen. Diese Auffassung des Verhältnisses beider Staatswesen, welche auch auf die Gestaltung der Deutschen Reichsverfassung von 1849 einen entscheidenden Einfluß ausgeübt hat, fand allerdings eine gewisse Grundlage in dem einzigen Vorbilde einer bundesstaatlichen Verfassung, das man damals hatte, der Verfassung der nordamerikanischen Union. Hier war jener Zustand aber nur das Erzeugniß besonderer geschichtlicher Verhältnisse. Die Schwäche des Kongresses unter der Konföderationsakte hatte hauptsächlich darauf beruht, daß er keine eigenen Organe zur Durchführung seines Willens besaß, die Staaten sich aber an seine Beschlüsse vielfach nicht kehrten. Deßhalb legte man bei Begründung der Union ein wesentliches Gewicht darauf, überall da, wo der Bundesstaat überhaupt zuständig war, ihm nicht nur die Gesetzgebung zu übertragen, sondern der Exekutive durch alle Instanzen eigene Verwaltungsorgane zu geben. Aber eine charakteristische Eigenthümlichkeit des Bundesstaates ist darin keineswegs zu sehen. Schon die Union selbst bedient sich, wenn auch in untergeordnetem Maße, außer eigenen Organen derer der Einzelstaaten

zur Durchführung ihres Willens. Die Schweiz und das Deutſche Reich dagegen haben nur ausnahmsweiſe einen beſonderen Verwaltungs- und Behördenorganismus des Bundesſtaates bis in die unterſte Inſtanz für einzelne Verwaltungszweige geſchaffen. Die Regel bildet es vielmehr, daß der Bundesſtaat innerhalb ſeiner Zuſtändigkeit die Geſetze giebt, deren Ausführung und Anwendung den Organen der Einzelſtaaten unter ſeiner Aufſicht überläßt, höchſtens ſeinerſeits das oberſte Gerichts- und Verwaltungsorgan beſtellt.

Register.

(Die Zahlen bedeuten die Seiten.)

Absolute Monarchie 25, 33.
Acceſſion 224.
Adel 73, 85, 89, 114.
Adreſſe 137.
Aemterverleihung 149.
Allgemeines konſtitutionelles Staatsrecht 5.
Allgemeines Stimmrecht 129.
Anam 214.
Ariſtoteles 20, 140.
Ausgleich, öſterreichiſch-ungariſcher 211.

Bann 198.
Baronet 87.
Bataviſche Republik 227.
Batbie 49.
Bauern 73, 86.
Beamtenthum 27, 74, 88.
Begnadigungsrecht 201.
Begründung des Staates 18.
Belgien 55, 117, 131, 134, 169, 182, 187, 194.
Bill of rights 81.
Biſhop 124.
Blackſtone 54.
Bodin 9.
Bonald 84.
Bonapartismus 67, 182.
Boulangismus 69.
Bourbons 84.
Bracton 86.
Brie 209.
Briefadel 86.
Brockhaus 84.
Budgetrecht 58.
Bürger 73, 86.
Bulgarien 56, 216.
Bundesakte 230.
Bundesexekution 235.
Bundesgerichte 237.
Bundesrath, deutſcher 242, 248, ſchweizer 239, 251.
Bundesſtaat 12, 236.
Bundestag 230.
Burgeß 80.

Calhoun 243.
Carteſius 2.
Cenſuswahlrecht 115, 127.
Chiwa 214.
Chriſtenthum 7, 80, 64.
Common Law 161, 167, 193, 198.
Conſtant 60, 157.
Coxe 192.
Cromwell 69.

Dänemark 84, 103, 120, 184, 169, 175, 187, 195, 208.
Dahlmann 40.
Dekret 157.
Demokratiſche Tyrannis 62, 148.
Deutſchland 84, 92, 118, 129, 169, 175, 189, 195, 206, 230.
Deutſches Reich 236.
Dispenſationsrecht 153, 201.
Donaufürſtenthümer 217.
Dreiklaſſenſyſtem 128.
Droits de l'homme 81.

Eduard III. von England 185, 161, 172.
Egypten 217.
Eichhorn 162.
Eidgenoſſenſchaft 225.
Eigenthum 71.
Eingangsformel der Geſetze 172, 176, 178.
Einkammerſyſtem 109.
Engelmann 144.

England 52, 69, 70, 81, 87, 93, 99, 110, 123, 130, 133, 146, 152, 159, 167, 172, 183, 192, 198, 201, 205, 214, 222.
Enquete 137.
Entstehung des Staates 15.
Erste Kammer 114.
Exekutive 141, 152.

Fichte 22.
Filmer 34.
Finnland 217.
Formelle Gesetze 168.
Frankreich 43, 55, 69, 89, 105, 115, 117, 124, 129, 132, 134, 152, 182, 186, 190, 193, 214.
Frauenstimmrecht 127.
Freie Regierung 150.
Friedrich der Große 32.

Gebietshoheit 69.
Geistlichkeit 85, 87.
Gemeine Vogteien 227.
Generalitätslande 227.
Generalstaaten 226.
Gentz 102.
Gerber 174.
Germanische Staatsauffassung 21.
Germanischer Gesetzesbegriff 159.
Geschlechterstaat 16, 25.
Gesetzesbefehl 175.
Gesetzesinhalt 175.
Gesetzgebung 140, 144, 158.
Gesetzsammlung 190.
Gierke 18.
Gneist 147, 170.
Göttliches Recht des Staates 9.
Göttliche Stiftung des Staates 1, 15.
Griechenland 56.
Griechische Staatsauffassung 20.
Grotius 16.
Grundrechte 81.

Hänel 175.
Haller 16.
Hanke 9.
Hansastädte 43, 179.
Hegel 5, 22, 165.
Heinrich III. von England 100.
Herrenhaus s. Erste Kammer.
Historisches Recht 27, 68.
Hobbes 3.
Hoher Adel 90, 105.
Humboldt, W. v., 22.

Jakob I. von England 87.
Jakob II. von England 55, 158, 184.
Jellinek 78, 81, 209.
Ihering 78.
Immunität der Abgeordneten 139.
Imperatives Mandat 106.
Indemnität 154.
Initiative bei der Gesetzgebung 172, 174.
Interpellation 137.
Instruktion 154.
Joachim I. von Brandenburg 98.
Jonische Inseln 216.
Italien 55, 116, 129, 132, 134, 182, 188, 194.
Juden 86.
Jüngster Reichsabschied von 1654, 190.
Jury 198.

Kabinet 237, s. a. Ministerium.
Kabinetsjustiz 149, 151, 198, 200.
Kabinetsordre 154.
Kaiserthum, deutsches, 242, 251.
Kant 22.
Kantone 238.
Karl IV., Kaiser 86.
Karl X. von Frankreich 115, 152.
Karl Albert von Sardinien 188.
Kirche 10.
Kirchliche Lehre 1.
Königsreferendum 182.
Kolonien 213.
Kommunalverband 10.
Kompetenz-Kompetenz 246.
Konföderationsartikel, amerikanische 230, 236.
Konföderirte Staaten von Amerika 231.
Kongreß, amerikanischer, 230, 237.
Konstituanten 185.
Konstitutionelle Monarchie 84.
Konstitutionelle Theorie 5, 52, 164, 166.
Konventionen 185.
Koordinationsverhältnisse der Staaten 207.
Krakau 216.

Laband 170.
Lafayette 81.
Lagthing 120.
Landsgemeinden 47.
Landstände 96, 162.
Landsthing 120.
Landtagsabschiede 189.
Lauenburg 222.
Law 161, 167.
Legitimationsprüfung der Abgeordneten 138.
Legitimitätsprinzip 34, 68, 102.
Lehnrechtliche Gebietshoheit 70.

Lex Regia 64, 148, 158.
Lincoln 230.
Listenskrutinium 132.
Locke 52, 140, 184.
Ludwig XIV. von Frankreich 28, 32.
Ludwig XVIII. von Frankreich 82, 115, 128, 188.

Machtsprüche 149.
Madagaskar 214.
Magnatenhaus, ungarisches 119.
Maine, Sir Henry 17.
Maistre 34.
Malte-Brun 34.
Mandat der Abgeordneten 106.
Mecklenburg 104.
Mediationsakte, schweizer 227.
Mediatisirte 90.
Menenius Agrippa 14.
Mill, Stuart 61, 127.
Ministerverantwortlichkeit 33, 40, 50, 58, 66, 138, 154.
Minoritätenvertretung 132.
Monarchie 25.
Monarchisches Prinzip 39, 54, 133.
Montesquieu 53, 123, 128, 140, 148.
Morse 110.

Nationalitätsprinzip 18, 27
Nationalrath, schweizer 239, 250.
Nationalversammlung, französische 135, 188.
Naturrecht 2, 35, 53, 78, 81, 127, 184.
Neuenburg 227.
Neuständische Bildungen 102.
Niederlande 43, 56, 103, 117, 130, 134, 169, 187, 194, 225.
Nobility 87.
Nomaden 69.
Nordamerika 45, 49, 81, 105, 114, 124, 130, 134, 169, 181, 185, 193, 230, 236.
Norddeutscher Bund 236.
Norwegen 35, 55, 120, 134, 169, 187, 194, 209.
Notverordnung 151, 155.

Oberaufsicht 149.
Oberbundesgericht 237.
Oberhaus 114.
Oberholtzer 182.
Odelsthing 120.
Oeffentliche Rechte 80, 140.
Oesterreich-Ungarn 35, 118, 169, 175, 189, 195, 208, 209.
Order 156.
Ordonnanz 157.
Organisationsrecht 149.
Organismus, Staat als 14.

Pactum unionis 16.
Pactum subjectionis 16.
Pairie 100, 114, 122.
Parlament 101.
Parlamentarismus 49, 52, 58, 66, 113, 136, 156, 177.
Partei 110.
Persönlichkeit des Staates 12.
Personalunion 207.
Petition of Right 81.
Petitionsrecht des englischen Parlamentes 172.
Philosophie s. Rechtsphilosophie.
Plato 20.
Plebiszit 182.
Pluralstimmrecht 131.
Portugal 55, 116, 129, 134, 187, 194.
Präsidentschaft der Republik 48, 179, 237, 251.
Pragmatische Sanktion 208.
Preuß 9.
Preußen 102, 119, 128, 169, 175, 189, 195, 222, 224, 231.
Private Bills 167.
Privatrecht 80, 140.
Privilegien 149.
Protektion 216.
Protektorat 214.
Prüfungsrecht bez. der Gesetze 191.
Publikation der Gesetze 189.

Rath als republikanische Behörde 47.
Realunion 209.
Rechtsnormen 149.
Rechtsphilosophie 2.
Rechtsprechung 142, 197, 203.
Rechtsvergleichung 6.
Rechtsverordnung 155.
Reception der fremden Rechte 163.
Regierung 144, 148.
Reglement 154.
Reichsabschiede 189.
Reichstag 242.
Reichsverfassung 240.
Referendum 47, 180.
Repräsentantenhaus 237, 250.
Repräsentativsystem 102, 104.
Republik 42.
Reservatrechte 248.
Revolution, franz., s. Frankreich.
Richter 197.
Ritterschaft 85, 87.
Römische Staatsauffassung 20.

Römischer Gesetzesbegriff 158.
Römisches Kaiserthum 64.
Rousseau 3, 16, 180.
Rumänien 56, 129, 187, 217.
Rußland 31, 94, 144, 166, 214, 219.

Samos 217.
Sanktion 173, 176.
Schelling 5.
Schleswig-Holstein 208.
Schöffen 192.
Schutzverträge 215.
Schweden 35, 56, 120, 134, 169, 177, 187, 195, 209.
Schweiz 43, 45, 169, 180, 186, 194, 225, 236, 238.
Selbstversammlungsrecht der Volksvertretung 134.
Senat 114, 237, 248.
Serbien 56, 217.
Seydel, v. 8, 244.
Slaventhum 31.
Snow 52.
Sohm 7.
Sonderbundskrieg 238.
Souveränetät 9, 245.
Spanien 43, 55, 116, 130, 134, 208.
Staat, Begriff 8.
Staatenbund 225.
Staatsangehörige 11, 72.
Staatsbürger 84.
Staatsgebiet 10, 69.
Staatskirche 156.
Ständischer Staat 17, 21, 26, 73, 86, 94, 199, 205.
Ständerath, schweizer 239, 248.
Stahl 15, 20, 34, 89, 47.
Statthalteramt in den Niederlanden 226.
Statute Law 161, 167.
Stein, L. v. 165.
Sternkammer 201.
Steuerbewilligungsrecht 97.
Stuarts 29, 84.
Subjektive Rechte 78.
Subordinationsverhältnisse unter Staaten 213.
Suspensionsrecht 152.
Suzeränetät 217, 231.
Sybel, H. v. 208.

Tagsatzung 226, 238.
Taiti 214.
Theilung der Gewalten 53, 140, 152, 164, 168, 193, 201.
Temple, Sir William 17.
Thatsächliche Anordnungen 149.
Titel des Monarchen 33, 42, 62.
Tocqueville 19.
Tories 111.
Transvaal 222.
Türkei 217.
Tunis 214.
Tyrannis 62, 148.

Uebermacht als Entstehungsgrund des Staates 16
Ungarn 169, 208.
Unterhaus 123.
Unterthanen s. Staatsangehörige.
Unverletzlichkeit des Monarchen 38, 40.
" " Präsidenten 49, 51.

Vasallenstaaten der Türkei 217.
Verbindlichkeit der Gesetze 190.
Vereinigte Niederlande 225.
Verfassung 37, 46, 57, 183, 247.
Verordnung 154, 195.
Versailler Verträge 241.
Vertragsstaat 2, 16, 184.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 206.
Verwaltungsverordnung 155.
Veto 177, 179.
Völkerrecht 12.
Volksgericht 197, 205.
Volkssouveränetät 44, 53, 82, 147, 152, 168, 180, 184, 193.
Volksvertretung 106, 133.
Vollziehung 150.

Wahl der Abgeordneten 109.
Wahlkreise 125.
Wahlrecht 124.
Waitz 253.
Waldeck 224.
Whigs 111.
Wiener Schlußakte 36, 230.
Wilhelm III. von England 52, 57, 146.
Windscheid 78.
Wohnungswahlrecht 130.

Zigeuner 86.
Zugewandte Orte 227.
Zweck des Staates 19, 26.
Zweikammersystem 108, 121.